



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

ISSN 2763-7867
<https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a398>

Data de submissão: 23/7/2024

Data de aprovação: 19/11/2024

Usos do conceito de Poder Moderador na formação constitucional brasileira¹

Uses of the concept of Moderating Power in Brazilian constitutional formation

Usos del concepto de Poder Moderador en la formación constitucional brasileña

Luis Henrique Braga Madalena²

Academia Brasileira de Direito Constitucional (Curitiba, PR, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2600-0389>

E-mail: luishenrique7@gmail.com

Bernardo Strobel Guimarães³

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2826-7607>

E-mail: bernardo@strobelguimaraes.com

Lucas Sipioni Furtado de Medeiros⁴

Universidade Federal do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6899-0854>

E-mail: sipioni.lucas@hotmail.com

¹ MADALENA, Luis Henrique Braga; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MEDEIROS, Lucas Sipioni Furtado de. Usos do conceito de poder moderador na formação constitucional brasileira. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v.4, n.2, p. 247-271, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a398>.

² Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Coordenador da Especialização em Teoria do Direito, Dogmática Crítica e Hermenêutica da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Editor da Revista Eletrônica da ABDConst, QUALIS A3. Professor do programa LAW Experience da FAE. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0874477652560454>.

³ Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Adjunto de Direito Administrativo e Econômico da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB/PR. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0678600050387547>.

⁴ Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Especialista em Teoria do Direito, Dogmática Crítica e Hermenêutica pela ABDConst. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/730275333007177>.

Resumo

O objetivo do presente artigo é delinear a concepção brasileira de Poder Moderador e os papéis desempenhados pelo instituto no momento da formação constitucional do Brasil. O intuito é o de entender como o pensamento brasileiro incorporou e adaptou a teoria de Benjamin Constant acerca do Poder Neutro. A partir do método de pesquisa historiográfico e mediante o uso de um viés de análise histórica, com aportes em fontes primárias e secundárias, que incluem os anais da Assembleia Constituinte de 1823 e escritos de autores à época, concluímos que a recepção do Poder Moderador no Brasil desconfigurou a ideia de Constant, sobretudo porque a Carta de 1824 atribuiu sua titularidade ao monarca. Contudo, ao contrário do que uma leitura apressada pode indicar, diversamente de um instrumento teórico e político que possibilitaria práticas absolutistas, o Poder Moderador foi a verdadeira pedra de toque da recepção do pacto liberal-conservador no Brasil e instrumento fundamental para os primeiros passos do nosso constitucionalismo.

Palavras-chave

Poder Moderador; Poder Neutro; Benjamin Constant; formação constitucional brasileira.

Sumário

1. Introdução. 2. O Poder Moderador nas discussões da Assembleia Constituinte de 1823. 2.1 O Poder Moderador como chave de toda a organização política brasileira. 3. O Poder Moderador e o Poder Executivo na Carta de 1824. 4. Conclusão.

Abstract

The aim of this article is to outline the Brazilian conception of the Moderating Power and the roles played by this institution during Brazil's constitutional formation. The objective is to understand how Brazilian thought incorporated and adapted Benjamin Constant's theory of Neutral Power. Based on the historiographic research method and through the use of a historical analysis approach, drawing from primary and secondary sources, including the annals of the 1823 Constituent Assembly and writings of authors of that time, we conclude as a result that the reception of the Moderating Power in Brazil ended up distorting Constant's idea, particularly because the 1824 Charter vested its authority in the Monarch. However, contrary to what a hasty reading might suggest, rather than being a theoretical and political instrument that enabled absolutist practices, the Moderating Power was the cornerstone of the reception of the liberal-conservative pact and a fundamental instrument for the first steps of Brazilian constitutionalism.

Keywords

Moderating Power; Neutral Power; Benjamin Constant; brazilian constitutional formation.

Contents

1. Introduction. 2. The Moderating Power in the Discussions of the Constituent Assembly of 1823. 2.1 The Moderating Power as the key to the entire Brazilian political organization. 3. The Moderating Power and the Executive Power in the Charter of 1824. 4. Conclusion.

Resumen

El objetivo del presente artículo es delinear la concepción brasileña del Poder Moderador y los roles desempeñados por este instituto en el momento de la formación constitucional de Brasil. La intención es entender cómo el pensamiento brasileño incorporó y adaptó la teoría de Benjamin Constant sobre el Poder Neutro. A partir del método de investigación historiográfica y mediante el uso de un enfoque de análisis histórico, con aportes de fuentes primarias y secundarias, que incluyen los anales de la Asamblea Constituyente de 1823 y escritos de autores de la época, concluimos que la recepción del Poder Moderador en Brasil terminó desfigurando la idea de Constant, sobre todo porque la Carta de 1824 atribuyó su titularidad al Monarca. No obstante, contrariamente a lo que una lectura apresurada podría indicar, lejos de ser un instrumento teórico y político que posibilitaría prácticas absolutistas, el Poder Moderador fue la verdadera piedra angular de la recepción del pacto liberal-conservador y un instrumento fundamental para los primeros pasos del constitucionalismo brasileño.

Palabras clave

Poder Moderador; Poder Neutro; Benjamin Constant; formación constitucional brasileña.

Índice

1. Introdução. 2. El Poder Moderador en las discusiones de la Asamblea Constituyente de 1823. 2.1 El Poder Moderador como la clave de toda la organización política brasileña. 3. El Poder Moderador y el Poder Ejecutivo en la Carta de 1824. 4. Conclusión.

1. Introdução

O chamado Poder Moderador é fruto das teorizações de Benjamin Constant e encontrou sua forma definitiva na obra *Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution Actuelle de la France*, publicada em 1815. A ideia era a revisão da tripartição dos Poderes concebida por Montesquieu⁵ – que, segundo Constant, era muito dependente da frágil estabilidade trazida por um sistema de freios e contrapesos –, com a criação de um Poder adicional que atuasse como uma espécie de árbitro. Sua função seria harmonizar e mediar conflitos entre os três Poderes, impedindo abusos e assegurando a estabilidade institucional⁶. No Brasil, contudo, o instituto assumiu alguns contornos bastantes diversos.

O objetivo do presente artigo é delinear a concepção brasileira de Poder Moderador e os papéis desempenhados pelo instituto no momento da formação constitucional do Brasil a partir da Assembleia Constituinte de 1823 e da Carta de 1824. A intenção é entender como o pensamento brasileiro “incorpora, copia, parodia ou recria o pensamento europeu”⁷. Com Pierre Rosanvallon, o que se pretende é abordar as racionalidades políticas que deram forma ao instituto do Poder Moderador – entendendo-se por racionalidades políticas “[...] os sistemas de representações que comandam a maneira pela qual uma época, um país ou grupos sociais conduzem sua ação”⁸.

Neste sentido, o problema de pesquisa pode ser resumido da seguinte forma: quais são os contornos jurídicos e políticos que o instituto do Poder Moderador assumiu, primeiro, na Assembleia Constituinte de 1823 e, segundo, na Carta de 1824? Além disso, buscaremos identificar se e em que medida a concepção brasileira divergiu da ideia de Benjamin Constant. A hipótese inicial de investigação é que a recepção do instituto do Poder Moderador no Brasil desconfigurou a ideia de

⁵ Inclusive, Constant de fato revisou a tripartição *montesquiana*, idealizando um sistema formado por cinco Poderes. Além do Executivo e do Judiciário, o Poder Legislativo acabava dividido em “Poder Representativo da Duração” e “Poder Representativo da Opinião”; e, claro, o Poder Moderador. Isso será visto com mais detalhes na sequência.

⁶ CONSTANT, Benjamin. **Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution actuelle de la France**. Paris: L’Imprimerie de Hocquet, 1815. p. 72.

⁷ IANNI, Otávio. Estilos de pensamento. In: BASTOS, Élide Rugai; e MORAES, João Quartim (org.). **O pensamento de Oliveira Vianna**. Campinas: Unicamp, 1993. p. 429.

⁸ ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). **Revista Brasileira de História**. v. 15, n. 30, p. 9-22, 1995. Disponível em: https://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=3782. Acesso em: 26 nov. 2024.

Constant, deixando clara a pretensão absolutista do Imperador⁹. Isto porque a Carta de 1824 atribuiu a titularidade do Poder Executivo e do Moderador ao monarca, o contrário do que foi proposto por Constant, que a separava com o intuito de adotar o parlamentarismo como sistema de governo. No entanto, a situação é muito mais complexa do que a sintética conclusão de que o Poder Moderador representaria uma forma transversa de manutenção das rédeas absolutistas do Antigo Regime nas mãos do Imperador.

A partir do método de pesquisa historiográfico e mediante o uso de um viés de análise histórica, com aportes em fontes primárias e secundárias, que incluem os anais da Assembleia Constituinte de 1823 e escritos de autores à época, dividimos a recepção do conceito de Poder Moderador no Brasil em dois aspectos: **a)** o jurídico, que se resume à forma como as competências apresentadas por Constant foram pensadas e incorporadas na Carta de 1824; e **b)** o político, que é traduzido nos objetivos perseguidos pela Coroa com a incorporação do instituto. Essa separação é justificada em razão da diferença entre as intenções dos atores políticos, necessariamente voláteis e cambiáveis, a depender das circunstâncias, e a finalidade dos documentos constitucionais, que é a de determinar e fixar regras visando à estabilidade do jogo político.

A identificação dos fundamentos ideológicos de determinada constituição é tarefa essencial para a delimitação de qualquer conceito por ela adotado, e traz consigo a necessidade de localização dos discursos políticos que lhes deram origens, quais interesses preconizavam e como os agentes da formação constitucional se comportaram diante de cada cenário. Sob essa perspectiva, concluiu-se que: a) a recepção do instituto do Poder Moderador no Brasil deturpou a ideia de Constant, sobretudo porque a Carta de 1824 atribuiu sua titularidade ao monarca; b) mas, na prática, longe de configurar tão somente uma ferramenta destinada a viabilizar práticas absolutistas pretensamente espelhadas na lógica do Antigo Regime, o instituto do Poder Moderador, tal como estabelecido no Brasil, significou a pedra de toque da recepção do pacto liberal-conservador e do êxito do momento originário da nossa formação constitucional.

⁹ No mesmo sentido, ver LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **DADOS**: revista de ciências sociais, v. 48, n. 3, p. 611-654, set. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Bxy5MfrvkytCrSgVcS46DvD/?lang=pt#>. Acesso em: 26 nov. 2024; CUNHA, Pedro Octavio Carneiro da. Cunha A fundação de um império liberal. In: HOLANDA, Sergio Buarque de. (org.). **História geral da civilização brasileira**. 6. ed. São Paulo: Difel, 1985. t. 2, v. 1; BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto (org.). **Textos políticos da história do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1996; FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 7 ed. São Paulo: EDUSP, 1999 e FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 11. ed. Rio de Janeiro: Globo. 1997.

2. O Poder Moderador nas discussões da Assembleia Constituinte de 1823

Como visto, a ideia de Constant era a de que o Poder Moderador pudesse ser um árbitro, não um poder absoluto; um poder que apenas pontualmente se manifestaria como fonte de estabilidade em face de ações equivocadas dos demais Poderes ou em caso de conflitos entre eles. Além disso, Constant não pensou em uma tripartição, mas em uma divisão quadripartite dos Poderes. O Poder Executivo seria composto pelos ministros determinados pelo Poder Real; o Poder Judiciário seria o responsável por aplicar a lei para os casos individuais que fossem levados até ele; e, por fim, o Poder Legislativo seria dividido em “Poder Representativo da Duração”, na condição de um colegiado hereditário sem limite máximo de membros – exatamente para que o Poder Moderador, ao identificar algum conflito, fosse capaz de promover a inserção de mais membros até que fosse obtida uma maioria estável –, e “Poder Representativo da Opinião”, que se caracterizaria por notável atividade, além de ser emanado diretamente do povo, com eleições periódicas¹⁰.

Embora sob o aspecto liberal ou até mesmo ultraliberal a ideia de Poder Moderador pareça enfraquecer o poder monárquico, a linha de argumentação que fez com que ela desembarcasse no Brasil foi muito sofisticada. O advento da Moderna Escola Francesa de direito público trazia, em seu conceito, as atribuições do direito de veto e de dissolução, além de ser considerado como essência da concepção de monarquia constitucional. No Brasil, a monarquia constitucional já estava sedimentada com a independência, mesmo na ausência de um documento constitucional válido, o que fazia com que o próprio Poder Moderador também já existisse implicitamente. Dentro desse silogismo, naturalmente o Imperador já possuía as atribuições do poder de veto e dissolução da câmara¹¹.

Partindo dessa base, três foram os vieses da compreensão do Poder Moderador ao longo da Assembleia Constituinte de 1823. O primeiro deles entendia o Poder Moderador como um lugar privilegiado do chefe de Estado – acima da política. Essa concepção foi desenvolvida por Antônio Carlos de Andrada Machado e sua ideia era de que fosse uma posição ocupada apenas pelo Imperador, o qual iria impor vetos

¹⁰ CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution actuelle de la France*. p. 72.

¹¹ LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). p. 611-654.

em face das críticas dos parlamentares. Disso advinha a inviolabilidade do monarca, sendo responsabilizáveis pelos atos de natureza executiva apenas os ministros por ele apontados. Sob essa perspectiva, o monarca estaria em posição privilegiada para governar e regular, e essa última atribuição serviria para coibir senhorios e tiranias, e não para dotá-lo de poderes absolutos¹².

A segunda visão, apresentada por José Joaquim Carneiro de Campos, concebia o Poder Moderador como um poder de exceção, com a finalidade de servir como salvaguarda do sistema constitucional. Para o autor, o Poder Moderador seria o direito da Nação de ser protegida pelo Imperador contra eventuais particularismos exacerbados dos interesses legislativos. Ademais, o Poder Moderador seria um constante vigilante da liberdade e dos direitos do povo, de forma a inspecionar e equilibrar os demais Poderes. Ainda na concepção de Carneiro de Campos, seria um remédio extremo e subsidiário, do qual apenas se deveria lançar mão quando absolutamente necessário e diante da ausência de outro meio eficaz – situação que teria de ser avaliada pelo Imperador a partir de sua privilegiada condição de acesso à vontade do povo¹³.

Derradeiramente, João Severiano Maciel da Costa concebia o Poder Moderador como fundamento da centralização político-administrativa e como instrumento de despotismo à disposição do Imperador – tratando-se, portanto, da visão que mais se afastava daquela proposta por Constant¹⁴⁻¹⁵. Essa última foi a ideia que conformou o instituto juridicamente na Carta de 1824. Entretanto, como mencionamos na introdução, a situação é muito mais complexa do que a conclusão de que o Poder Moderador representaria uma forma transversa de manutenção das rédeas absolutistas do Antigo Regime nas mãos do Imperador. Isto porque a tradição sob a qual se fundava a monarquia constitucional brasileira apontava para a postura de que o monarca detinha autoridade limitada. Era-lhe vedada a possibilidade de

¹² LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). p. 611-654.

¹³ LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia**: o pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836). Belo Horizonte: UFMG, 2014. p. 53 e ss.

¹⁴ Mesmo assim, não se pode dizer que não identificaram o que Lynch chama de “cavalo de Tróia”, mas que houve uma séria dificuldade no sentido de encontrar fundamentos para rechaçá-lo nos moldes como foi apresentado. Ou seja, não foi possível pintar a teoria do poder neutro nas cores com as quais ela estava sendo mobilizada para fins diversos do que estava sendo perseguido pelos “brasilienses”, que era a descentralização do poder, especialmente afastando-o do monarca. Essa oposição fica latente ao se perceber que o Poder Moderador, mesmo à míngua de uma frontal oposição nas discussões da assembleia constituinte de 1823, não constou do Projeto Antônio Carlos.

¹⁵ LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). p. 611-654.

legislar sob a proteção do poder pessoal absoluto, além de não poder participar das decisões oriundas da Administração Pública. Em suma, o monarca não governava, mas, sim, reinava, o que fazia com o objetivo de manter o equilíbrio entre os poderes e aplicar a justiça. Todos esses preceitos estavam presentes nos artigos 98 e 99 da Carta de 1824:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Tais dispositivos traduzem a simbologia que envolvia o monarca na condição de sagrado, inviolável e que não pode ser responsabilizado. Seu poder era privativamente delegado pela Nação, de modo que se apresentou como o primeiro representante da vontade nacional, com a função de preservar o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes. Inclusive, a responsabilização dos ministros evidencia não apenas a separação destes diante do monarca, mas o próprio poder detido por eles, que, em certa medida, lhes pertencia. Se fossem considerados exclusivamente como agentes servis do monarca, seria absurda a sua responsabilização. Em conclusão, o poder real era neutro¹⁶, enquanto o ministerial era ativo.

Mesmo assim, a titularidade do Poder Executivo era do monarca, como ocorrido em todos os documentos constitucionais do século XIX. Isso, para o próprio Constant, não significaria necessariamente um óbice para o funcionamento da teoria do Poder Moderador, nem que haveria a necessidade de ser consagrado como tal no texto constitucional – desde que a prática institucional o contemplasse em uma lógica mais voltada à limitação da potência soberana do que à efetiva repartição de Poderes, na qual a gestão cotidiana da Administração ficasse a cargo dos ministérios. Nesse aspecto, a Carta de 1824 foi detalhista ao não criar confusão entre a figura do Imperador e o Poder Executivo, deixando explícito, em seu art. 102¹⁷, que o

¹⁶ Sua neutralidade era fundada em sua não vinculação a qualquer facção ideológica, condição essencial para que seu detentor pudesse dispor da liberdade de se situar acima das conjunturas políticas do cotidiano, de modo a garantir suas virtudes reparadoras e de preservação, ao mesmo tempo em que o impede de levar a cabo práticas hostis em face de grupos políticos dissidentes.

¹⁷ Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo e o exercita por meio dos Ministros de Estado. (BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)*. Brasília: Presidência

monarca era apenas o titular do Poder Executivo; os ministros o exerceriam na prática. Aliás, os próprios atos de natureza executiva do Imperador não teriam validade sem a subscrição de seus ministros, conforme posto no art. 132¹⁸.

Portanto, é um equívoco entender que o fato de a titularidade do Poder Moderador e do Poder Executivo ter sido entregue ao Imperador representou um sinal de manutenção de poderes absolutos em suas mãos e, conseqüentemente, uma subversão da concepção de Constant. Isso fica demonstrado, sobretudo, na comparação entre as prerrogativas conferidas ao Imperador pela Carta de 1824 e as reservadas ao monarca por Benjamin Constant. Inicialmente, ele enumerou seis atribuições que competiriam ao poder neutro, quais sejam: **a)** a nomeação e exoneração de ministros; **b)** a sanção de projetos de lei com a inclusão do poder de veto absoluto; **c)** a capacidade de adiamento e dissolução das câmaras; **d)** a nomeação de membros para o Poder Judiciário; **e)** o poder de agraciar/perdoar réus condenados; e **f)** o poder de declarar a guerra e a paz. Posteriormente, o rol caiu para cinco e depois para quatro, sendo que a grande novidade trazida por cada uma dessas reduções foi a transferência da esfera do Poder Moderador para a do Poder Executivo. Portanto, as duas únicas alterações importantes, realizadas pelo Conselho de Estado sobre a ideia de Constant, foram a inserção da concessão de anistia e a transferência da prerrogativa de guerra e paz para o espectro do Poder Executivo, que agora ficava sob o crivo dos ministros e do próprio Legislativo.

Diante disso, fica bastante claro que as alterações promovidas em relação à ideia de Poder Moderador, especificamente no campo de suas atribuições, seguiram no caminho de trazer-lhe ares mais liberais e de possibilitar um maior controle qualitativo de sua atuação. Aqui, com Lynch, destaca-se a obrigatoriedade da prévia oitiva do Conselho de Estado pelo Imperador, mesmo que de forma consultiva, quando do exercício do Poder Moderador, conforme exigia o art. 142¹⁹ da Carta de

da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

¹⁸ Art. 132. Os Ministros de Estado referendarão, ou assignarão todos os Actos do Poder Executivo, sem o que não poderão ter execução. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

¹⁹ Art. 142. Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negocios graves, e medidas geraes da publica Administração; principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de paz, nogociações com as Nações Estrangeiras, assim como em todas as occasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das attribuições proprias do Poder Moderador, indicadas no Art. 101, á excepção da VI. BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

1824. Por isso, certamente não é no campo normativo do texto constitucional que se observa a verdadeira divergência entre o caminhar brasileiro e a ideia de Constant, mas no campo das “intenções monarquianas” não presentes de forma explícita na Carta de 1824, com especial ênfase para as previsões constantes dos arts. 11²⁰ e 98²¹, que tratavam da dualidade de representação da soberania, dividindo-a entre o Imperador e a Assembleia Geral, e do Poder Moderador enquanto a própria “chave de toda a organização política”²².

2.1 O Poder Moderador como chave de toda a organização política brasileira

Sobre a prescrição do art. 98, retoma-se a abordagem de João Camillo de Oliveira Tôrres, quando ele fala que o monarca é a chave da abóbada, no sentido de que seria a “pedra de fecho” que sustenta todo o edifício constitucional²³. Walter Guandalini²⁴, por outro lado, suplanta esta ideia. De toda forma, a discussão concernente às ideias de chave e fecho é o debate a respeito da própria responsabilidade do Poder Moderador e sua conseqüente influência sobre toda a questão da organização e do controle do Poder na Carta de 1824. Um dos vieses da discussão entre conservadores e liberais origina-se desta diferença de concepção do Poder Moderador: os primeiros o tinham como aquela chave que “abriria todas as portas”, na função de manutenção das prerrogativas do monarca, em moldes muito próximos aos praticados no Antigo Regime, ao passo que os segundos o entendiam como uma força de estabilização e composição. Em verdade, seria o que Guandalini chamou de

²⁰ Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

²¹ Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

²² LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824). p. 611-654.

²³ TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2017. p. 138.

²⁴ GUANDALINI JUNIOR, Walter. Chave ou fecho?: o debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do poder moderador. **Quaestio Iuris** v. 9, n. 2, p. 1031-1059, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20809/16231>. Acesso em: 20 jun. 2024.

“epifenômeno jurídico do embate político entre conservadores e liberais” quando se referiu à concepção de Afonso Arinos sobre a temática do Poder Moderador na Carta de 1824.

O conceito de Poder Moderador trabalhado na constituinte de 1823 e na Carta de 1824 teve como base os trabalhos dos monarquianos franceses Bernardin Saint-Pierre e Stanislas Clermont-Tonnerre. Estes o fizeram tendo como pano de fundo a grande questão da filosofia política do século XIX: como conciliar os princípios da Revolução Francesa com a necessária autoridade governamental, na medida em que o governo deveria propiciar estabilidade para o desenvolvimento da triunfante burguesia. Afinal, realizado o movimento de desalojamento do Antigo Regime, o novo arcabouço normativo-constitucional deveria propiciar bases sólidas para a nova parcela dominante da sociedade. Nesse caminhar, seria preciso unificar a sociedade e melhor dirigi-la, de modo que deveria haver um fortalecimento da própria Coroa, diminuindo a autonomia dos estamentos²⁵.

Com isso, urgia a redefinição do papel do monarca e de seus ministros para que as novas e dominantes elites liberais pudessem manifestar seus interesses no campo político. A solução encontrada foi o sistema representativo liberal, estruturado para incluir mecanismos que permitissem ao “povo soberano” supervisionar as ações dos governantes, impedindo quaisquer abusos de poder. Para tanto, a Coroa ficou encarregada de ser a representante máxima da soberania nacional, tendo a responsabilidade de ser a fiel da balança das decisões políticas, o freio do novo sistema. Assim, a monarquia absolutista transformou-se em um governo constitucional e representativo, com a permanência da figura do monarca, que deveria proteger o povo e a constituição em face das oligarquias políticas. Nas palavras de Constant,

O poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário são três molas que devem cooperar, cada uma de seu lado, ao movimento geral: mas quando essas molas se perturbam e se cruzam, se entrecrocavam e se entravam, é necessária uma força que as recoloca em seu lugar. Essa força não pode estar em uma das molas, pois ela se serviria dela para destruir as demais. É preciso que esteja fora, que seja neutra, para que a sua ação se aplique necessariamente em todos os lugares onde seja necessário que ela seja aplicada, e para que ela seja preservadora,

²⁵ LYNCH, Christian Edward Cyril. **O momento monarquiano: o poder moderador e o pensamento político imperial**. 2007. 421 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp080174.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

reparadora, sem ser hostil. A monarquia constitucional cria esse poder neutro na pessoa do chefe de Estado. O verdadeiro interesse desse chefe não é, de modo algum, que um dos poderes derrube o outro, mas que todos se apoiem, se compreendam e ajam em concerto (tradução livre)²⁶.

O tal “Poder Neutro” necessita, como aponta Guandalini, de “uma combinação equilibrada entre irresponsabilidade e passividade”. Irresponsabilidade no sentido de se condenar o titular desse poder por qualquer de suas ações. A lógica do tal exercício faz com que seja possível apenas atribuir irresponsabilidade a um Poder passivo, o qual entraria em cena na ocorrência de uma instabilidade entre os demais Poderes. A tal irresponsabilidade é fundamental para que haja força na decisão do poder que representa a vontade popular, ao passo que a passividade é a garantia de que não ocorra usurpação das prerrogativas dos demais poderes e acabe levando a um despotismo. Isso fica claro ao se perceber que, na Carta de 1824, ao monarca não restaram muitas prerrogativas além de nomear ministros, sancionar as resoluções das assembleias representativas, adiar as sessões dessas últimas, dissolver as assembleias eletivas, nomear juízes, e conceder graça e declarar guerra e paz²⁷.

Ao tratar do Poder Moderador na Carta de 1824, um ponto importante a ser levantado é a identidade entre Constant e as elites da América Ibérica em relação à manutenção da ordem social – e, claro, à nova ordem social inaugurada com a Revolução. Isso levou ao reforço do Poder Executivo e ao reconhecimento do espaço político de representação das elites coloniais, o que conformaria o modelo de monarquias constitucionais da região²⁸. Para tanto, de acordo com Guandalini, não poderia haver a eliminação da monarquia tradicional portuguesa, mas uma atenuação que permitisse a instalação de uma monarquia constitucional, para a

²⁶ CONSTANT, Benjamin. **Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution actuelle de la France**. p. 34-35: “*Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et le pouvoir judiciaire, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général: mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s’entrechoquent et s’entravent, il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être das l’un des ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres. Il faut qu’elle soit en dehors, qu’elle soit neutre, en quelque sone, pour que son action s’applique nécessairement partout où il est nécessaire qu’elle soit appliquée, et pour qu’elle soit préservatrice, réparatrice, sans être hostile*”.

²⁷ GUANDALINI JUNIOR, Walter. Chave ou fecho?: o debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do poder moderador. p. 1031-1059.

²⁸ AMBROSINI, Diego Rafael. **Do poder moderador: uma análise da organização do poder na construção do estado imperial brasileiro**. 2004. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-22122022-160943/pt-br.php>. Acesso em: 25 nov. 2024.

qual o chamado “liberalismo moderado” de Benjamin Constant apresentava uma valiosa solução teórica²⁹.

O caminho de Constant foi recepcionado pela Carta de 1824³⁰, especificamente em seu título quinto, no qual se destaca a distinção entre Poder Moderador e Executivo, além da inviolabilidade e irresponsabilidade do Imperador. Ademais, o já destacado art. 98 é o que apresenta a principal divergência entre o texto do documento constitucional brasileiro e o pensamento de Constant, ao considerar o Poder Moderador como a chave³¹ da organização política³². Além disso, o mesmo artigo ainda apresenta a atribuição conferida ao Poder Moderador de velar pela independência e pelo equilíbrio de poderes. Neste último caso, a identidade entre a concepção brasileira e aquela preconizada por Constant é total, ao passo que a questão da manutenção da independência já denota a centralização buscada com a introdução do instituto, de modo a empoderar o centro decisório político, traduzido na figura do Imperador.

²⁹ GUANDALINI JUNIOR, Walter. Chave ou fecho?: o debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do poder moderador. p. 1031-1059.

³⁰ Aliás, apesar de algumas discussões, é possível apontar que a Carta de 1824 foi o primeiro documento constitucional de uma nação a definir formalmente o tal Poder Neutro na forma de Poder Moderador. BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

³¹ Aqui cumpre o esclarecimento de que a ideia de “chave de toda a organização política”, em Constant, advinha da distinção entre as esferas do Poder Real ou Moderador e do Poder Executivo, ou seja, da distinção entre autoridade responsável e a autoridade inviolável. Cf. CONSTANT Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle, ou, collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif**. Paris: Guillaumin, 1861. p. 18-19. Diversamente das críticas perpetradas diante da ideia de chave incorporada pela Carta de 1824, não se pode assumir que seja uma corrupção da concepção de Constant, pois a Carta de 1824 apenas menciona que o “poder moderador é a chave de toda a organização política”, sem especificar qualquer outra característica dessa “chave”. Além disso, apesar de a titularidade do Poder Executivo e do Poder Moderador residir na figura do Imperador, a separação organizacional era latente. Uma passagem que também traz a concepção de que a menção à “chave” não traduzia uma confusão entre a autoridade responsável e a inviolável, uma confusão entre Poder Executivo e Poder Moderador, é a de Braz Góes de Vasconcelos: “É uma expressão figurada, sem dúvida, mas que tem a vantagem de dar uma ideia clara e adequada da importância e utilidade prática da nova instituição; porquanto, sendo a divisão e a harmonia dos poderes políticos, como não-lo assegura a mesma Constituição (art. 9), o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias constitucionais, parece que o Poder Moderador, encarregado de manter essa divisão e harmonia, é quem na verdade simboliza o poder de suprema regulação, é quem fecha a porta à desordem e à tirania, para tê-la aberta somente à segurança e à tranquilidade pública; é quem, finalmente, franqueia aos brasileiros um governo livre e estável.” Cf. SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do poder moderador: ensaio de direito constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição política do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1978. p. 38.

³² CONSTANT, Benjamin. **Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution actuelle de la France**. p. 50: “*Ce que j’ai voulu prouver, c’est que la première condition qui est indispensable, pour que la responsabilité s’exerce, c’est de séparer le pouvoir exécutif du pouvoir suprême. La monarchie constitutionnelle atteint ce grande but; mais on reperdrat cet avantage, si l’on confondait ces deux pouvoirs.*”

Portanto, Constant trazia valiosos argumentos para a preservação da integridade das prerrogativas da Coroa diante da destacada pretensão da assembleia de monopolizar a representação da soberania. Seguindo nesse caminho, a redação dada ao Poder Moderador na Carta de 1824 permitiu uma ressignificação do que foi elaborado por Constant e de sua própria teoria liberal, tendo em conta as vicissitudes e especificidades de seu emprego na realidade brasileira. Introduziu-se uma neutralidade ativa no lugar da original passividade, a ideia de independência no lugar da preservação, além da destacada centralização político-administrativa em substituição à regionalização preconizada pela via originária de Constant. O redesenho da ideia de Poder Executivo foi essencial para se chegar a esse ponto, na medida em que Constant apenas conferia aos ministros o poder de ação necessário para seu exercício, ao passo que a Carta de 1824 colocava o Imperador na posição de chefe do tal Poder, mesmo que fosse exercido por intermédio de seus ministros.

Com efeito, a ambiguidade produzida pela combinação de diversas matrizes ideológicas no texto constitucional permitiu leituras verdadeiramente contrapostas. Na primeira delas, que interessava aos conservadores, o Imperador figurava como pedra de toque da atuação governamental do Estado; e não apenas como uma expressão soberana simbólica, mas com poderes concretos de decisão sobre os rumos da nação. Já na segunda leitura, interessante aos liberais, o Imperador seria apenas o árbitro do sistema constitucional e do cenário político operado pelos demais atores envolvidos. Nesse sentido, são conhecidas as discussões sobre o instituto ao longo do primeiro reinado, quando foi objeto de diversas e contundentes críticas, entre as quais se destaca a produzida pelos liberais no sentido de que abriria caminho para o despotismo, especificamente diante da derrota política frente ao projeto conservador.

3. O Poder Moderador e o Poder Executivo na Carta de 1824

Com tudo o que foi explicitado acima em relação à Carta de 1824, entende-se que o Poder Moderador não pode ser compreendido separadamente do Poder Executivo. A própria conformação do título quinto traz essa junção ao atribuir os dois poderes ao Imperador, separando-os apenas em capítulos diferentes. Mesmo assim, é bastante questionável afirmar que a compreensão do instituto atribuiria poderes absolutos ao monarca, travestindo a monarquia constitucional brasileira de absolutista. Isso fica bastante evidente ao se observar o teor dos artigos 103³³

³³ Art. 103. O Imperador antes do ser aclamado prestará nas mãos do Presidente do Senado, reunidas as duas Camaras, o seguinte Juramento – Juro manter a Religião Catholica Apostolica Romana, a integridade, e

e 104³⁴ da Carta de 1824. O primeiro deles apontava a necessidade de juramento do Imperador perante o Presidente do Senado, reunidas as duas casas legislativas, especificamente em favor da manutenção da religião Católica, da integridade e indivisibilidade do Império, bem como da observação daquele mesmo documento constitucional e das demais leis do Império. Já o segundo tratava da impossibilidade de o Imperador sair do território nacional sem o consentimento do Legislativo, o que significaria abdicação do trono – certamente uma drástica consequência pela não observância da posição de autoridade da Assembleia. Isso vai ao encontro do que foi posto no art. 11, o qual dividia a representação da Nação entre o Imperador e a Assembleia Geral.

Ainda, devemos ter em conta os artigos 9³⁵ e 10³⁶, que apontavam respectivamente para a necessária divisão e harmonia entre os Poderes. Outra questão importante é a previsão constante do artigo 142³⁷, que versava sobre a necessidade de manifestação dos Conselheiros de Estado quando o Imperador se propusesse a exercer qualquer de suas atribuições na condição de titular do Poder Moderador. Esse dispositivo, especialmente para o enfoque ora dado, deve ser lido em conjunto com o disposto no artigo 143³⁸, que tratava da responsabilidade dos tais Conselheiros

indivisibilidade do Imperio; observar, e fazer observar a Constituição Política da Nação Brasileira, e mais Leis do Imperio, e prover ao bem geral do Brazil, quanto em mim couber. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

³⁴ Art. 104. O Imperador não poderá sahir do Imperio do Brazil, sem o consentimento da Assembléa Geral; e se o fizer, se entenderá, que abdicou a Corôa. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

³⁵ Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Politicos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

³⁶ Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

³⁷ Art. 142. Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negocios graves, e medidas geraes da publica Administração; principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de paz, nogociações com as Nações Estrangeiras, assim como em todas as occasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das attribuições proprias do Poder Moderador, indicadas no Art. 101, á excepção da VI. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

³⁸ Art. 143. São responsaveis os Conselheiros de Estado pelos conselhos, que derem, oppostos ás Leis, e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos. (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil**

quanto a conselhos “opostos às leis e manifestamente dolosos”, de modo que, em grande medida, se tratava de mais uma limitação ao uso indevido do Poder Moderador, mesmo diante da irresponsabilidade do Imperador.

Além desses artigos, que, de forma inequívoca, denotam minimamente a equiparação entre o poder e a representatividade do monarca e da assembleia, também deve-se observar a ostensiva divisão realizada pela Carta de 1824 no que tange às atribuições do Imperador em sua atuação como Poder Executivo e como Poder Moderador: eram atribuições diversas, que deveriam ser exercidas de forma independente. Com isso, o Imperador claramente não poderia impor sua vontade na condição de Poder Executivo fazendo uso do Poder Moderador para tanto. Não se tratava de mera divisão organizacional de cunho simbólico, mas uma distinção da atuação do Imperador como representante de um e de outro Poder.

Essa divisão inclusive pode ser problematizada diante de um ponto levantado por Feloniuk³⁹ acerca da concepção de Poder Moderador por Constant, que trata especificamente dos eventuais abusos em sua utilização e das consequências para a sociedade. De acordo com Constant, o referido abuso diz respeito à atuação do Poder Moderador como se fosse Poder Executivo. A conclusão é de que não restaria qualquer esperança de liberdade em uma hipótese como esta, tendo em mente a base teórica liberal do autor⁴⁰. A partir disto seria possível dizer que o caso brasileiro padeceria desse problema. Mas não é este o caso. Isto porque, como já assinalado, a Carta de 1824 separava as atribuições do Poder Moderador e do Poder Executivo, inclusive com os detalhamentos em termos de responsabilização do Conselho de Estado em sua atuação nas atribuições dos tais Poderes.

Um ponto que deve ser destacado como grave atribuição do Poder Moderador é a capacidade de dissolução da Câmara dos Deputados naqueles casos em que fosse necessário para “a salvação do Estado”, conforme posto no inciso V do art. 101. Aqui, sim, é possível analisar uma correlação entre o Poder Moderador e o “poder

(de 25 de março de 1824). Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024).

³⁹ FELONIUK, Wagner Silveira. Poder moderador: entre o pensamento de Benjamin Constant e o anteprojeto de Borges de Medeiros. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 156, p. 217-237, jul. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revistaihgrgs/article/view/95061/53501>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴⁰ CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution actuelle de la France*. p. 57.

pessoal” do Imperador⁴¹. De acordo com Constant, a capacidade de dissolução da assembleia não deveria ser considerada como uma afronta aos direitos do povo – argumento de Frei Caneca diante dessa atribuição conferida ao Imperador na condição de titular do Poder Moderador. Isso, em verdade, seria um apelo para que o povo se manifestasse novamente e refirmasse sua posição, não sendo nada mais do que a natural atribuição do Poder Moderador de buscar a harmonização entre a atuação do Legislativo e do Executivo. Ademais, prerrogativa semelhante em face do Executivo era a possibilidade de demissão dos ministros que não possuíam maioria parlamentar. A justificativa partia da ideia de que a assembleia e o gabinete eram transitórios, devendo ser alterados sempre que exigido pela opinião pública⁴². Aliás, a figura do Imperador, exatamente para a sua perenidade, depositava as possibilidades de desgaste nos dois elementos passíveis de alteração. Portanto, a capacidade de destituição dos ministros, que encarnavam o Poder Executivo, era a mesma de dissolução da Assembleia⁴³.

Outra questão de possível desequilíbrio estava na possibilidade de perdão e comutação de penas pelo Imperador. Isso fica evidente nas reflexões da Câmara de Itu⁴⁴, no sentido de que o Imperador não poderia utilizar de sua prerrogativa para

⁴¹ Sobre esse ponto também se manifestou a Câmara de Itu, propondo a supressão dessa atribuição do Poder Moderador, inserida no projeto que resultou na Carta de 1824. Dois foram os principais motivos para tanto, sendo que o primeiro era a capacidade do Poder Moderador de adiar a Assembleia ou de apontar que determinados temas fossem tratados em sessão secreta. O segundo motivo era o inconveniente gerado pela eventual dissolução, especificamente no sentido de possibilitar a criação de interregno de ausência de Poder Legislativo, dada a demora na convocação e conclusão das eleições subsequentes. Cf. MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. **Os programas dos partidos e o 2º Império**. São Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1878. p. 185. Especificamente acerca do segundo motivo apontado pela Câmara de Itu, de que haveria um interregno sem presença de Poder Legislativo, Braz Florentino Henrique de Souza afirma o seguinte: “Entretanto, armando o monarca com o poderoso direito de dissolver a Câmara dos Deputados, a Constituição não deixou o país sem garantia quanto à reunião dos seus representantes temporários e à manutenção do sistema representativo em sua integridade: ela impõe ao mesmo monarca, no § 5º do art. 101, a obrigação de convocar imediatamente outra câmara, que substitua a câmara dissolvida; obrigação esta que, não sendo cumprida, dará lugar à reunião extraordinária do senado, a fim de expedir em tal caso as cartas de convocação, terminando o prazo de dois meses marcado pelo art. 47 § 3º da Constituição para o cumprimento dessa atribuição.” Cf. SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do poder moderador**: ensaio de direito constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição política do Brasil.

⁴² AMBROSINI, Diego Rafael. O poder moderador na construção do Estado imperial brasileiro. **Leviathan** n. 1, p. 119-154, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/132252>. Acesso em: 2 jul. 2024.

⁴³ Nesse sentido também caminha Braz Florentino Henriques de Souza: “É precisamente o direito de dissolver o corpo legislativo, reunido ao direito de sancionar os seus decretos, que, segundo ajustada expressão do previdente Malonet, constitui essa independência de poder inerente à pessoa do monarca, e esse atributo essencial da realeza, sem o qual o rei ou imperador achar-se-á desarmado para defender sua prerrogativa, assim como o princípio que representa.” Cf. SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do poder moderador**: ensaio de direito constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição política do Brasil. p. 138.

⁴⁴ A ideia da responsabilidade ministerial pelos atos do Poder Moderador não adveio apenas das reflexões da Câmara de Itu, dado que em Constant essa posição é muito clara: “quando não se considera os ministros senão como simples

perdoar e comutar crimes cometidos por seus Ministros e Conselheiros, em específico quanto ao seu serviço ou aos atentados contra a pátria. Se assim não fosse, a própria previsão de responsabilidade dos ministros, que, de certa forma, refletia no Imperador, tinha a possibilidade de ser solapada por ação personalíssima deste último. Assim, o grande receio era de existir um conluio entre o Imperador e seus ministros e conselheiros, em que estes últimos, mesmo que julgados e condenados por atuarem em desfavor da pátria, poderiam ser perdoados⁴⁵.

O tal receio possuía concreto embasamento normativo. Mesmo assim, é muito provável que a perda de legitimidade política, por parte do Imperador, fosse decisiva para a própria manutenção da forma de governo, dado que estaria quebrada a monarquia constitucional. Tanto é assim que não se tem notícia da ocorrência da referida hipótese ao longo da vigência do instituto do Poder Moderador nesses moldes. Para Caneca e para a Câmara do Recife, de forma mais dramática do que para a Câmara de Itu, o ato autoritário de dissolução da Constituinte de 1823 por parte do Imperador era um norte para a leitura da Carta de 1824. E tal perspectiva, conjugada com a criação do documento constitucional e sua outorga, invalidava por completo o pacto. Também houve questões importantes presentes nas críticas de Caneca e da Câmara de Itu, como a excessiva centralização do poder que prejudicava o poder local⁴⁶. Mesmo assim, a questão da possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados foi debatida durante todo o Império, especialmente devido à diferenciação entre Senado vitalício e Câmara temporária, mostrando-se como o principal ponto de aproximação do Poder Moderador em algo aproximado a um poder absoluto.

A afirmação é drástica, mas necessária: dizer o contrário, no sentido de que o Poder Moderador presente na Carta de 1824 destinava-se a promover um embuste absolutista na monarquia constitucional brasileira, é atestado de uma não observação e detida problematização do instituto, a partir de seus primórdios teóricos e seu desenvolvimento no Brasil, iniciado com os movimentos da independência. A

agentes do poder executivo, parece absurdo tornar responsável o instrumento e declarar inviolável o braço que dele serve” (tradução livre). Cf. CONSTANT, Benjamin. *Cours de politique constitutionnelle, ou, collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif*. p. 180.

⁴⁵ MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. *Os programas dos partidos e o 2º Império*. p. 186: “Desde que os ministros e conselheiros possam ser perdoados nos crimes de seu ofício, torna-se ilusória a responsabilidade, e por consequente o sistema constitucional. O mesmo acontece sobre os crimes contra a pátria; porque os aduladores e servís não duvidarão revoltar a nação a favor do imperante, desde que contem com o perdão, quando não consigam escravizar a sua pátria.”

⁴⁶ BARBOSA, Silvana Mota. *A sphinge monarquica: o poder moderador a e política imperial*. 2001. 414 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/218974>. Acesso em: 25 nov. 2024.

“chave de toda a organização Política” de que tratava o art. 98, com base na leitura da própria Carta de 1824, deveria ser entendida como posto por Constant, ou seja, como sendo a divisão entre o Poder Moderador (ou Neutro) e o Executivo, de forma diversa do que entendido por Afonso Arinos⁴⁷.

Definição muito precisa da concepção do Poder Moderador, quando este iniciou sua trajetória no Brasil com a Carta de 1824, derivado das discussões da Constituinte de 1823 e da Revolução Pernambucana de 1817, é a de Maciel da Costa, justamente durante sua atuação como deputado nas discussões de 1823, também já destacada por Silvana Mota Barbosa⁴⁸. Para ele, o Poder Moderador era a “sentinela permanente, que não dorme, que não descansa; é o argos político, que com cem olhos tudo vigia, tudo observa”⁴⁹.

João Camillo de Oliveira Tôrres definiu o Poder Moderador da Carta de 1824 de forma a complementar à comparação mitológica trazida por Maciel da Costa, apontando que ele seria “um poder de controle sobre os demais, exercido, porém, por outro poder de origem diferente, distinto realmente deles, e desligado por sua condição dos Interesses Seccionais e das Paixões da hora. E com dignidade do chefe supremo e primeiro representante da nação”. Ainda nesse caminho, na ideia de Marcelo Cattoni e Adamo Dias Alves, o Poder Moderador exerceu a função de guarda do documento constitucional e da ideia de Constituição. O exercício do Poder Moderador era possibilitado apenas pela figura carismática do Imperador, que, por si só, sustentava a simbologia da autoridade necessária para a legitimidade jurídica das decisões políticas. Era nesse caminho que o Imperador detinha poderes extraordinários para que, se necessário fosse, diante de decisões contrárias ao entendimento do interesse do povo e do próprio documento constitucional, pudesse revê-las. Caso o Legislativo tentasse limitar o governo por meio da edição de leis ou subverter a ordem a ponto de ameaçar o documento constitucional, poderia o Imperador dissolver a Câmara. É importante ressaltar que ambas as prerrogativas aqui mencionadas eram previstas por Constant⁵⁰.

⁴⁷ AMBROSINI, Diego. Rafael. O poder moderador na construção do Estado imperial brasileiro. p. 119-154.

⁴⁸ BARBOSA, Silvana Mota. **A sphinge monarquica: o poder moderador a e política imperial.**

⁴⁹ BRASIL. Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa (1823). **Diário da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823.** Brasília: Senado Federal, 2003. v. 3, p. 87.

⁵⁰ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. (coord.). **Constitucionalismo e história do direito.** Belo Horizonte: Pergamum, 2011. p. 162-190.

Com Ambrosini, é possível notar que as condições objetivas as quais construíram o “arranjo político” que atendeu as necessidades do período da independência, do qual se destaca a dupla fonte da soberania, não permitiram um bom equilíbrio do sistema. A curto prazo, a estrutura de quatro poderes satisfizes sua função inicial, ou seja, a de fundar e operar uma autoridade estatal forte; mas, a longo prazo, o pacto liberal-conservador que possibilitou tal arranjo e a própria independência não se sustentou e resultou na abdicação do Imperador, que perdeu grande parte do apoio inicialmente conquistado⁵¹.

Além desse ponto, a maleabilidade permitida pelas previsões constitucionais relativas ao Poder Moderador e suas origens teórico-discursivas tornam evidentes a acomodação intencional do pacto liberal-conservador na Carta de 1824, diferentemente do que aconteceu no âmbito da Constituinte de 1823. Não se ignoram as revoltas posteriores à Carta de 1824 e as discordâncias quando do período de manifestação das Câmaras, com destaque para Itu e Pernambuco, mas de certo o documento constitucional de 1824 retratou e promoveu a necessária acomodação dos interesses liberais e conservadores, especificamente a partir de um aparato estatal mais organizado, coeso e poderoso, derivado da situação de continuidade, dada a influência ideológica homogênea forjada em Coimbra.

Aliás, a própria coesão ideológica da elite, apesar de inicialmente não haver conseguido conter a discordância de 1823, reduziu conflitos entre os grupos dominantes, em grande medida representados pelas mesmas pessoas, o que possibilitou o êxito em 1824, dando claras amostras da redução da possibilidade e da gravidade dos conflitos, impedindo sua ampliação na sociedade. Esse acordo básico fez com que os conflitos constitucionais não fossem traumáticos, em especial ao longo de seu período de formação, relativos à organização do poder, além dos embates oriundos do choque de interesses materiais. Portanto, o fortalecimento do Estado e a centralização de poder foram fruto da homogeneidade educacional da elite, fundada na tradição do absolutismo ilustrado luso-brasileiro e na participação desta na burocracia estatal, além dos diversos encontros das concepções liberais e conservadoras, como já ressaltado anteriormente⁵².

⁵¹ AMBROSINI, Diego Rafael. O poder moderador na construção do Estado imperial brasileiro. p. 119-154.

⁵² Exemplo desse último ponto é passagem de José Murilo de Carvalho, que aponta o seguinte: “José Bonifácio, por exemplo, voltou para o Brasil com a ideia de criar na América um grande império, coincidissem esse objeto ou não com interesses básicos como a manutenção da escravidão. Ele resistiu, aliás, às pressões inglesas em favor das medidas abolicionistas com receio de que viessem a colocar em perigo a unidade nacional.” Cf. CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial: teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização

Mesmo com a finalização do primeiro reinado, marcado pela crise do Poder Moderador e queda da monarquia constitucional e do segundo reinado, para Borges de Medeiros, foi o Poder Moderador delegado ao Imperador que possibilitou a longevidade da Carta de 1824 e de seu regime⁵³. Com isso, é importante repisar, com Sérgio Buarque de Holanda⁵⁴, que não se desconhece o “imenso poderio” dado pela Carta de 1824 ao Imperador, mas isso não pode ser traduzido como um mecanismo absolutista⁵⁵. Tanto é assim que o Poder Moderador não interferiu de forma substancial em questões de representação política e liberdade de decisão dos deputados, não ocorrendo dissolução da Câmara, mesmo em face das crescentes disputas entre o Quarto Poder e o Legislativo⁵⁶. Logo, diversamente de um instrumento teórico e político que possibilitaria práticas absolutistas, espelhadas na lógica do Antigo Regime, o instituto do Poder Moderador, conforme posto no Brasil, era a pedra de toque da recepção do pacto liberal-conservador e do êxito do momento da formação constitucional brasileira.

4. Conclusão

A presente pesquisa teve como objetivo delinear a concepção brasileira de Poder Moderador e os papéis desempenhados pelo instituto durante a formação constitucional do Brasil, especialmente a partir da Assembleia Constituinte de 1823 e da Carta de 1824. Buscou-se entender como o pensamento brasileiro incorporou e adaptou a teoria de Benjamin Constant sobre o Poder Neutro.

Brasileira, 2003. p. 40-42. Para tanto, o autor faz referência ao texto de BETHELL, Leslie. **The abolition of the Brazil slave trade**: Britain, Brazil and the slave trade question: 1807-1869. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

⁵³ MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na República presidencial**: um anteprojecto da Constituição brasileira. Recife: Diário de Pernambuco, 1933. p. 75.

⁵⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. A letra e o espírito do regime. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). **História geral da civilização brasileira**. 4. ed. São Paulo: Difel, 1985. t. 2, v. 4, p. 21.

⁵⁵ Aqui se faz importante anotar que não se ignora “desvios” e “excessos” por parte do Imperador. Destes, salta aos olhos o exemplo do julgamento dos insurrectos da Confederação do Equador, realizado à margem da constitucionalidade. Foi formada uma Comissão Militar, conforme posto no Decreto 26 de julho de 1824, a qual foi diretamente influenciada pela Coroa. Acabou por julgar os revoltosos ilegalmente. Exemplo disso é que a Carta de 1824 não concebia a possibilidade de julgamento de civis por militares. Como resultado, foram condenados à morte Frei Caneca, Lazaro Fontes, Agostinho Bezerra Cavalcanti, Antonio Macario, James Rodgers, Nicolau Pereira, Antonio Monte e Francisco Fragoso. (Cf. GILENO, Carlos Henrique. A Carta Constitucional de 1824 e a organização da estrutura de poder institucional no Brasil. **Escrita da História**, v. 3, n. 6, p. 50-80, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://www.escritadahistoria.com/2024/01/a-carta-constitucional-de-1824-e.html>. Acesso em: 25 nov.2024).

⁵⁶ GILENO, Carlos Henrique. A Carta Constitucional de 1824 e a organização da estrutura de poder institucional no Brasil. p. 50-80.

Identificamos que a recepção do Poder Moderador no Brasil foi adaptada de maneira a refletir a realidade política e social da época. Em vez de um poder neutro e meramente arbitrador, como proposto por Constant, o Poder Moderador no Brasil foi incorporado de forma a conferir ao Imperador uma posição de destaque e autoridade. No entanto, essa adaptação não significou uma inclinação para o absolutismo. Pelo contrário, o Poder Moderador foi utilizado como um mecanismo de equilíbrio entre os poderes, evitando abusos e assegurando a harmonia e a independência entre eles. A análise das discussões da Assembleia Constituinte de 1823 revelou três visões principais sobre o Poder Moderador: como um lugar privilegiado do chefe de Estado; um poder de exceção; e um fundamento da centralização político-administrativa. A visão que prevaleceu na Carta de 1824, embora mais próxima da centralização, não desvirtuou completamente o pensamento de Constant, mas o adaptou às necessidades específicas do Brasil.

Dessa forma, a pesquisa contribui para o entendimento do Poder Moderador como um elemento central na construção da estabilidade política brasileira, oferecendo bases para novas investigações que possam aprofundar e ampliar o conhecimento sobre esse período crucial da história constitucional do Brasil. A recepção do pacto liberal-conservador e a instrumentalização do Poder Moderador foram fundamentais para os primeiros passos do constitucionalismo brasileiro, refletindo uma adaptação criativa e pragmática das teorias políticas europeias às realidades locais.

É de se destacar, por fim, que o estudo enfrentou algumas limitações, principalmente no que tange à disponibilidade de fontes históricas que permitissem uma análise mais aprofundada das intenções dos atores políticos da época. Além disso, a complexidade da adaptação do conceito de Constant às peculiaridades brasileiras exigiu interpretações que podem variar conforme novas evidências e perspectivas historiográficas emergem. Até por isso, a título de trabalhos futuros, recomenda-se uma análise mais detalhada das discussões da Assembleia Constituinte de 1823 e dos primeiros anos de vigência da Carta de 1824 para melhor compreender as nuances da aplicação do Poder Moderador. Também seria relevante investigar comparativamente a aplicação de teorias similares em outros contextos latino-americanos para entender melhor as especificidades brasileiras.

Referências

AMBROSINI, Diego Rafael. **Do poder moderador**: uma análise da organização do poder na construção do estado imperial brasileiro. 2004. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-22122022-160943/pt-br.php>. Acesso em: 25 nov. 2024.

AMBROSINI, Diego Rafael. O poder moderador na construção do Estado imperial brasileiro. **Leviathan**, n. 1, p. 119-154, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/132252>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BARBOSA, Silvana Mota. **A sphinge monarquica**: o poder moderador a e política imperial. 2001. 414 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/218974>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BETHELL, Leslie. **The abolition of the Brazil slave trade**: Britain, Brazil and the slave trade question: 1807-1869. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto (org.). **Textos políticos da história do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa (1823). **Diário da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823**. Brasília: Senado Federal, 2003. v. 3.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial: teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CONSTANT, Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle, ou, collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif**. Paris: Guillaumin, 1861.

CONSTANT, Benjamin. **Principes de politique, applicables a tous les gouvernements représentatifs et particulièrement a la Constitution actuelle de la France**. Paris: L'Imprimerie de Hocquet, 1815.

CUNHA, Pedro Octavio Carneiro da. A fundação de um império liberal. *In*: HOLANDA, Sergio Buarque de. (org.). **História geral da civilização brasileira**. 6. ed. São Paulo: Difel, 1985. t. 2, v. 1.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 11. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 1999.

FELONIUK, Wagner Silveira. Poder moderador: entre o pensamento de Benjamin Constant e o anteprojeto de Borges de Medeiros. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 156, p. 217-237, jul. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revistaihgrgs/article/view/95061/53501>. Acesso em: 25 nov. 2024.

GILENO, Carlos Henrique. A Carta Constitucional de 1824 e a organização da estrutura de poder institucional no Brasil. **Escrita da História**, v. 3, n. 6, p. 50-80, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://www.escritadahistoria.com/2024/01/a-carta-constitucional-de-1824-e.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Chave ou fecho?: o debate jurídico erudito sobre a responsabilidade do poder moderador. **Quaestio Iuris**, v. 9, n. 2, p. 1031-1059, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20809/16231>. Acesso em: 20 jun. 2024.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. A letra e o espírito do regime. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). **História geral da civilização brasileira**. 4. ed. São Paulo: Difel, 1985. t. 2, v. 4, p. 5.

IANNI, Otávio. Estilos de pensamento. In: BASTOS, Élide Rugai; MORAES, João Quartim (org.). **O pensamento de Oliveira Vianna**. Campinas: Unicamp, 1993.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **DADOS**: revista de ciências sociais, v. 48, n. 3, p. 611-654, set. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Bxy5MfrvkytCrSgVcS46DvD/?lang=pt#>. Acesso em: 26 nov. 2024.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **O momento monarquiano**: o poder moderador e o pensamento político imperial. 2007. 421 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp080174.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

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

MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na República presidencial**: um anteprojecto da Constituição brasileira. Recife: Diário de Pernambuco, 1933.

MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. **Os programas dos partidos e o 2º Império**. São Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1878.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coord.). **Constitucionalismo e história do direito**. Belo Horizonte: Pergamum, 2011.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). **Revista Brasileira de História**, v. 15, n. 30, p. 9-22, 1995. Disponível em: https://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=3782. Acesso em: 26 nov. 2024.

SOUZA, Braz Florentino Henriques de. **Do poder moderador**: ensaio de direito constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição política do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1978.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2017.

Legislação citada

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília: Presidência da República, [1839]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.