

HISTÓRIA DO DIREITO

A chave de toda a organização política: o Poder Moderador na história constitucional do Império

The key to all political organization

*Moderating Power in the constitutional history of Brazilian
Empire*

Christian Edward Cyril Lynch¹

¹ Fundação Casa de Rui Barbosa e UERJ. ORCID: 0000-0001-5709-9388

RESUMO

O artigo examina a trajetória do Poder Moderador no Império do Brasil, desde suas raízes no pensamento europeu até sua consagração na Constituição de 1824. Destaca as interpretações divergentes durante o Segundo Reinado, com os liberais, como Zacarias de Góis e Rui Barbosa, defendendo sua subordinação ao Parlamento, enquanto conservadores, como o Visconde de Uruguai e Pimenta Bueno, sustentavam sua autonomia como elemento estabilizador do regime. Brás Florentino radicalizou essa visão, atribuindo-lhe caráter absoluto, enquanto Tobias Barreto, a partir de uma abordagem científica, criticou a artificialidade do debate e a inaplicabilidade do parlamentarismo no Brasil. O estudo evidencia como essas disputas moldaram o constitucionalismo brasileiro e influenciaram a política republicana.

Palavras-chave: Poder Moderador, Constituição de 1824, Império do Brasil, parlamentarismo, constitucionalismo.

ABSTRACT

This article examines the trajectory of the Moderating Power in the constitutional history of the Brazilian Empire, from its origins in European thought to its establishment in the 1824 Constitution. It highlights the divergent interpretations during the Second Reign, with liberals such as Zacarias de Góis and Rui Barbosa advocating its subordination to Parliament, while conservatives like the Viscount of Uruguai and Pimenta Bueno defended its autonomy as a stabilizing element of the regime. Brás Florentino radicalized this view, attributing an absolute character to it, while Tobias Barreto, from a scientific perspective, criticized the artificiality of the debate and the inapplicability of parliamentarism in Brazil. The study demonstrates how these disputes shaped Brazilian constitutionalism and influenced republican politics.

Keywords: Moderating Power, 1824 Constitution, Brazilian Empire, parliamentarism, constitutionalism.

Introdução

A trajetória do Poder Moderador na história constitucional do Império brasileiro ilustra as tensões inerentes à tentativa de conciliar uma monarquia forte com os princípios do liberalismo constitucional. As origens do conceito remontam às reflexões de Benjamin Constant, cuja doutrina do “*pouvoir neutre*” na monarquia constitucional francesa influenciou diretamente o desenho institucional brasileiro. Para Constant, o poder moderador exercido pelo monarca deveria atuar como um árbitro imparcial, situado acima das paixões políticas e das facções, com o objetivo de proteger as instituições sem interferir diretamente na condução do governo. Introduzido pela Constituição de 1824, esse poder foi concebido por Joaquim José Carneiro de Campos, depois marquês de Caravelas, como um elemento de equilíbrio, destinado a harmonizar as diferentes esferas de poder do Estado e preservar a unidade política. No entanto, a ambiguidade dessa função e sua aplicação geraram interpretações divergentes e intensos debates entre os principais intelectuais e políticos do século XIX, como Zacarias de Góis, o visconde de Uruguai, Brás Florentino de Souza e Tobias Barreto. Ora foi interpretado como uma salvaguarda do equilíbrio entre os poderes, ora como uma ferramenta de reforço da autoridade imperial. A análise dessas interpretações revela que o debate em torno do Poder Moderador refletia tensões mais amplas sobre o projeto de Estado a ser construído no Brasil. Enquanto alguns viam na figura do Imperador o elemento unificador capaz de preservar a coesão nacional, outros o consideravam um obstáculo à evolução democrática. Ambiguidade que sobreviveu à própria monarquia e, apropriado por magistrados e militares, estendeu sua longa sombra sobre o constitucionalismo republicano (Lynch, 2021).

1. Origens teóricas: um poder discricionário a serviço da Constituição

1.1. A prerrogativa extraordinária da Coroa no constitucionalismo britânico setecentista

A doutrina do poder moderador recepcionada na Constituição brasileira de 1824 remonta a uma distinção que pelo menos desde o século XVII se fazia na Inglaterra a respeito dos poderes da Coroa – a chamada *prerrogativa*. Além da *prerrogativa ordinária*, que reuniria o conjunto de atribuições tradicionalmente concedidas ao poder executivo, haveria outra, a *prerrogativa extraordinária*. Inspirada pela doutrina da razão de Estado, ela concedia ao rei a possibilidade de agir em nome da salvação pública em circunstâncias excepcionais de grave perigo. A limitação da prerrogativa se tornou uma das primeiras preocupações dos constitucionalistas ingleses devido aos abusos praticados pela dinastia Stuart, que serviram de estopim para a Guerra Civil (1642-1649) (Smith, 2003, p. 235; Catteeuw, 2009, p. 223). A solução doutrinária mais célebre para submeter a discricionariedade da prerrogativa extraordinária à finalidade de preservação do Estado de Direito criado pela Revolução Gloriosa (1688) foi aquela elaborada por John Locke em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* (1689). Entre suas atribuições, constavam aquelas de convocar, prorrogar e dissolver o Parlamento, e a de agraciar e comutar penas individuais. Ressalvava, entretanto, que ela não passava de um encargo fiduciário confiado ao príncipe “para

a segurança do povo, nos casos em que a incerteza e a inconstância dos negócios humanos não comportam regra fixa” (Locke, 1998, p. 520 e 524). Seu mau uso ficava sujeito ao escrutínio do Parlamento, que era o verdadeiro representante do povo soberano. Foi William Blackstone, porém, o responsável pela definição clássica da prerrogativa extraordinária no final do século XVIII. Em seus *Comentários às Leis da Inglaterra* (1769), ele a definiu como o poder discricionário de agir em prol do bem público, sempre que perigassem os contratos ou a sociedade e a lei se revelasse insuficiente contra a violência, a fraude e a opressão: “*A inobservância dessa óbvia distinção entre as duas espécies de prerrogativa – a ordinária e a extraordinária – tornou a doutrina mal compreendida e objeto de exploração pelos defensores da tirania, de um lado, e pelos facciosos da demagogia, de outro*” (Blackstone, 1893, p. 168-169).

1.2. O poder moderador no constitucionalismo dos monarquianos franceses (1789).

A doutrina do poder moderador como equivalente continental da prerrogativa monárquica surgiu na Constituinte francesa de 1789 junto ao partido de tendência liberal, dito *monarquiano*, desejoso de dar à França uma Constituição análoga à da Inglaterra. Foi desenvolvida com o propósito de preservar a unidade do Estado baseado na nova soberania da nação, a partir do quadro de divisão de poderes estabelecido por Montesquieu. No debate sobre o veto legislativo, Mounier reivindicou para o rei a condição de *primeiro delegado* daquela soberania, refutando a tese de exclusividade da sua representação pela assembleia:

Pode-se dizer com razão que os deputados escolhidos nos diferentes distritos não são os únicos representantes do povo; que o Rei é o seu primeiro delegado; que ele é também representante do povo em todas as outras partes da autoridade que lhe foi confiada, e que o povo o encarregou conjuntamente de exprimir a vontade geral; que assim, quando o Rei não dá sua sanção, ele não resiste à vontade geral, que ainda não está formada (Mounier, 1989, p. 900).

O direito de veto era percebido como uma prerrogativa essencial do monarca para defender o povo contra as inconstâncias, excessos ou facciosismo do Legislativo. Para Mirabeau (1996, p. 368; 1989, p. 679), no exercício daquela atribuição, o rei se tornava o “*baluarte inexpugnável da liberdade política*”. Indo mais longe, Malouet (1994, p. 368) sustentava que, naquela qualidade, o rei podia não só vetar a legislação ordinária da assembleia, como o próprio anteprojeto constitucional, caso atentasse contra o interesse público. Foi a Bernardin de Saint-Pierre quem coube, porém, batizar como “moderador” o poder extraordinário de que o monarca estava encarregado para a preservar a balança da Constituição:

Como o rei tem, de direito, o poder executivo, não poderá haver lei alguma aprovada sem a sua sanção; como ele tem também o poder moderador, ele terá sempre o poder de manter o equilíbrio da assembleia, formada que é de dois poderes cujos interesses são opostos (Saint-Pierre, 1819, p. 64).

Derrotados na Constituinte, os monarquianos fizeram a crítica da Constituição de 1791 (Clermont-Tonnerre, 1791, p. 134). De acordo com Clermont-Tonnerre, a experiência britânica demonstrara que o rei detinha “*dois poderes perfeitamente distintos, o Poder Real e o Poder Executivo*”. Como chefe do Executivo, sagrado e inviolável, o monarca agia por intermédio de seus ministros, que respondiam por seus atos perante o Parlamento. Mas o rei só seria “*verdadeira-*

mente livre e irresponsável” no exercício do chamado *poder real*, quando arbitrava e amortecia os entrecosques dos poderes, restabelecendo sua harmonia e, portanto, a unidade do Estado (Clermont-Tonnerre, 1791, p. 393).

1.3. Benjamin Constant e a doutrina clássica do poder moderador (1814-1815).

A doutrina clássica do poder moderador amadureceu ao longo do processo revolucionário, marcado pela violência e pelo autoritarismo. Seu principal teórico foi o liberal suíço Benjamin Constant. Na esteira de Clermont-Tonnerre, ele entendia que a estabilidade constitucional dependia da adaptação das instituições às flutuações e evoluções da opinião pública. Era essencial impedir os poderes públicos de serem capturados por facções, porque nesse caso o governo não representaria o interesse geral. Daí a necessidade de um *poder neutro, preservador ou moderador*, entendido como um órgão imparcial de fiscalização que conferia visibilidade reflexiva à soberania nacional. Este poder concentraria os mecanismos de freios e contrapesos que, na teoria de Montesquieu, eram empregados pelos próprios poderes uns contra os outros: o direito de veto, a dissolução da câmara baixa, a graça, a demissão e nomeação de ministros, etc. Força exterior capaz de reconduzir os poderes aos seus lugares, quando se entrecocassem ou se entrecassem, ele convertia o poder arbitrário da razão de Estado em um poder estabilizador da Constituição. Por ocasião da restauração da monarquia constitucional na França (1814), Constant propôs depositá-lo nas mãos do monarca. Era ao papel arbitral exercido pelo rei da Grã-Bretanha, *no exercício da prerrogativa extraordinária*, que Constant atribuía o sucesso daquele sistema constitucional. A monarquia constitucional parecia efetivamente mais propensa do que a república a aceitar a ideia de uma chefia de Estado como um poder imparcial: o rei era sagrado e inviolável, recaindo a responsabilidade por seus atos perante o Parlamento sobre os ministros de Estado que os referendavam. Mas, para que sua autoridade arbitral fosse eficaz, cumpria que o príncipe se restringisse ao papel de superintendente do sistema. Embora figurasse formalmente como chefe do Executivo, o monarca inviolável precisava deixar a prática da administração cotidiana nas mãos de seus secretários de Estado, que eram responsáveis. Consagrando o papel arbitral dos príncipes nos governos representativos, a doutrina do Poder Moderador conciliava a inviolabilidade da Coroa, útil à autoridade, com a responsabilidade dos agentes públicos, essencial à liberdade.

Para exprimir com fidelidade o *espírito* britânico que informava essa concepção do chefe de Estado como poder arbitral, tornava-se necessário sobrepor doutrinariamente essa leitura à letra da Carta de 1814, que lhe atribuía, formalmente, o exercício das prerrogativas do Poder Executivo. “*Tudo o que digo sobre o poder régio, ainda que numa terminologia diversa daquela de nossa Constituição, está perfeitamente conforme seu espírito*” (Constant, 1861, p. 169 e 181). Tratava-se menos do que uma *teoria do quarto poder* do que uma *interpretação liberal do papel do príncipe como chefe de Estado*. A adaptação do governo às mudanças determinadas pela opinião impunha uma exegese, não literal, mas evolucionária ou histórico-evolutiva da Constituição. Não era preciso que o poder moderador estivesse consagrado formalmente como um quarto poder. Bastava que, *na prática*, o rei deixasse os negócios ordinários da administração nas mãos de seu conselho de ministros. Era nessa divisão entre o Poder Executivo e o Moderador, entre governo/administração e instância arbitral, que residia “*a chave de toda a organização política*” (Constant, 1997, p. 280). As atribuições que, sob a rubrica do Poder Executivo, o príncipe

deveria exercer diretamente, na qualidade de moderador, diziam respeito aos mecanismos de freios e contrapesos. *Nas Reflexões sobre as constituições e as garantias* (1814), eles eram sete: a nomeação e exoneração de ministros, a sanção dos projetos de lei (com poder de veto absoluto), o adiamento e a dissolução das câmaras, a nomeação dos membros do Judiciário, o perdão de réus condenados e o direito de declarar a guerra e fazer a paz (Constant, 1861, p. 182). No ano seguinte, o rol foi reduzido a quatro nos *Princípios de política* (1815): nomear e destituir ministros, dissolver a câmara baixa, criar pares para a câmara alta e conceder graça (Constant, 1997, p. 323). Depois de Constant, outros publicistas da Restauração escreveram para endossar em maior ou menor medida a doutrina do poder moderador, como Chateaubriand (1987, p. 172) e Lanjuinais (1832, p. 219).

2. O Poder Moderador no Brasil: recepção, consagração e aclimação no regime imperial.

2.1. A recepção da doutrina e consagração constitucional ao tempo da independência (1823-1824).

A ideia da necessidade de um poder moderador ou conservador já circulava no Brasil desde os tempos da Revolução Liberal. Assim, em seus apontamentos, José Bonifácio em 1821 já se referia à necessidade de um tribunal encarregado de “*decidir as questões ou disputas mútuas*” entre o poder legislativo e o executivo “*por um modo pacífico e legal*” (Andrada e Silva, 1973, p. 13). Um “*corpo de censores*” encarregado de vigiar os poderes deveria verificar a regularidade das eleições e conhecer da inconstitucionalidade das leis (Andrada e Silva, 1973, p. 18). Depois da independência, a ideia – que recendia antes ao debate republicano clássico do que ao liberalismo – foi abandonada em prol da doutrina do poder moderador, com referência direta ao debate europeu. Sua recepção pública ocorreria no Brasil à época da reunião da Assembleia Constituinte (1823), em meio a uma disputa entre diferentes projetos do Estado tornado independente. A antiga nobreza de terra, especialmente no Norte e no Nordeste do Império, desejava uma “*monarquia democrática*”, entendida na época como um arranjo constitucional à semelhança daquele que se impusera em 1791 na França e nas efêmeras constituições espanholas de 1812 e portuguesa de 1822. Queriam um poder central exercido por uma assembleia unicameral, de que o imperador seja um mero comissário de poder quase apenas simbólico, no meio de uma confederação de estados ou províncias.

Já os conselheiros da Coroa na Corte se orientavam por um “*projeto imperial*”. Como outrora os monarquianos, queriam uma Constituição assemelhada à inglesa, que acomodasse as exigências de liberdade às de autoridades de um Estado ainda por construir. Defendiam uma forma de Estado centralizada e uma Coroa como a britânica e a francesa da Restauração (1814), dotada de autonomia diante de uma assembleia não única, mas bicameral. Argumentavam que a aclamação de dom Pedro I como imperador constitucional a 12 de outubro de 1822 fizera dele o primeiro representante da Nação soberana; que na ocasião se haviam estabelecido entre príncipe e povo bases constitucionais que lhe garantiam primazia ou paridade face aos demais poderes, e que nisso a futura Constituinte não poderia mexer (Neves, 2003, p. 526; Santos, 1999, p. 56). Foi no contexto desta luta entre dois projetos de Estado que os conselheiros de dom

Pedro I mobilizaram o conceito de poder moderador, com o objetivo de impedir o rebaixamento da Coroa no novo quadro de divisão de poderes advindo da Revolução liberal. Alegaram que, segundo Benjamin Constant, toda e qualquer monarquia constitucional concedia ao chefe do Estado, na qualidade de poder moderador, o direito de vetar os projetos de lei e o de dissolver a câmara dos deputados (Constant, 1997, p. 324).

O quarto poder foi então associado a três diferentes representações, todas vinculadas ao “projeto imperial” que exigia a centralidade política da Coroa. O líder do governo, deputado Antônio Carlos de Andrada Machado, apresentava o imperador como um *governante suprapartidário*, inviolável, desinteressado e acima da política. Na qualidade de “*poder influente e regulador, a coluna mestra da sociedade*”, o monarca era “*superior a todos os outros poderes, a quem nenhuma das manifestações de submissão, de deferência e de respeito jamais pode ser degradante*” (Atas da Assembleia Constituinte Brasileira, 1823, 30 de abril). Já o deputado José Joaquim Carneiro de Campos o definia à maneira monarquiana como um *poder de exceção a serviço do sistema constitucional*. “*Suprema autoridade vigilante*” da nação, “*atalaia da liberdade e dos direitos do povo*”, ao equilibrar e inspecionar todos os outros poderes, o moderador tinha por missão “*impedir a perturbação da ordem pública e o desfuncionamento da máquina política*” (Atas da Assembleia Constituinte Brasileira, 1823, 26 e 28 de junho). Deveria ser acionado sempre que não houvesse “*outro meio ordinário e pacífico de evitar danos iminentes ao Estado*”, como “*remédio extremo e instância última do sistema constitucional*” (Atas da Assembleia Constituinte Brasileira, 1823, 23 de junho). Por fim, o deputado João Severiano Maciel da Costa apresentava o poder moderador imperial como um *avalista ou artífice da centralização político-administrativa*. Na qualidade de detentor do “*supremo Poder Moderador*”, o príncipe vigiava “*como atalaia sobre todo o Império; é a sentinela permanente, que não dorme, não descansa*”. Ele conferia ao monarca a condição de um representante existencial da soberania: com sua centena de olhos, o chefe de Estado “*tudo toca; tudo move; tudo dirige; tudo concerta; tudo compõe, fazendo aquilo que a Nação faria se pudesse*”. Para exercer sua vigilância em um país vasto como o Brasil, o imperador precisava de funcionários para dispor de “*olhos e braços por todo o Império*” (Atas da Assembleia Constituinte Brasileira, 1823, 23 de agosto). Não havia outro meio de governar um grande país, senão dividindo a guarda e a vigia da observância das leis por tantas autoridades subalternas quanto bastassem para o seu bom desempenho (Atas da Assembleia Constituinte Brasileira, 1823, 23 de agosto).

Não surpreende assim a consagração formal do poder moderador como um quarto poder na Constituição de 25 de março de 1824, redigida por Carneiro de Campos – futuro marquês de Caravelas – depois da dissolução da Constituinte, sob alegação de terem os deputados violado o juramento de respeitar a vontade do povo que aclamara o príncipe, seu imperador constitucional. O exercício do Poder Moderador era atribuído privativamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, para que velasse sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos poderes (art. 98). As três representações do imaginário imperial expressas na Constituinte ganharam então materialidade. O imperante era coberto pelas garantias da inviolabilidade, da sacralidade e a irresponsabilidade (art. 99). Equilibrava o sistema constitucional ao manusear seus mecanismos de freios e contrapesos (art. 101), nomeando os senadores, convocando extraordinariamente a Assembleia Geral, sancionando projetos legislativos, nomeando e demitindo livremente os ministros de Estado, suspendendo magistrados, perdoando e moderando penas e concedendo anistia. O exercício do poder de exceção quando o exigisse *a salvação do Estado* se revelava no direito de prorrogar, adiar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados. Sua condição de eixo da centralização política também transparecia no direito de aprovar e suspender interinamente as resoluções dos Conselhos

Provinciais. Essa presunção de preexistência do Poder Moderador, que teria sido concedido ao imperador diretamente pelo povo por ocasião de sua aclamação, era extensiva ao Conselho de Estado que redigira a Constituição, reconhecido no capítulo VII da Constituição. Era composto por dez conselheiros vitalícios nomeados pelo imperador e deveriam o aconselhar sempre que ele se propusesse “*exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador*” (art. 142), sendo responsáveis pelos conselhos que dessem (art. 143).

De Frei Caneca a Paulo Bonavides, passando por Teófilo Otoni, Saldanha Marinho e Raymundo Faoro, a historiografia liberal radical sustenta que a transposição para o Brasil do Poder Moderador teria traído as intenções de Constant, promovendo uma “*constitucionalização do absolutismo*” (Bonavides, 1987, p. 10). A questão, porém, é bem mais complexa, quando se olha do ângulo do constitucionalismo comparado. A Constituição de 1824 não concedia ao imperador brasileiro nada que as outras constituições monárquicas – a britânica (1689-1707), a sueca (1809), a francesa (1814), a holandesa (1814), a norueguesa (1814) – já não concedessem a seus monarcas, debaixo da rubrica do Poder Executivo. Conforme explicava corretamente Joaquim Rodrigues de Sousa em 1870, “*não fez mais o legislador brasileiro do que descobrir na organização monárquica constitucional a existência e funções do poder moderador, tirando-lhe da envolta, em que em todas as constituições têm estado com o poder executivo*” (Sousa, 1870, p. 82). Uma comparação entre as atribuições previstas por Constant e aquelas consagradas na Constituição para o Poder Moderador revela também uma transposição jurídica bastante fiel. Mais: todas as alterações e adaptações foram em sentido mais liberal, resguardando mais eficazmente a independência do Judiciário, o controle legislativo dos atos dos ministros de Estado, a descentralização político-administrativa e a ilustração do monarca pelo Conselho de Estado (Lynch, 2024, p. 416-417).

A originalidade da Constituição não estava, pois, na transposição jurídica. Estava na transposição da doutrina, mais próxima dos monarquianos de 1789 do que daquela de Constant em 1814. Enquanto este afirmara que a distinção entre o Poder Moderador e o Executivo era “*a chave de toda a organização política*”, no art. 98 da Constituição “*a chave*” se tornava o próprio Poder Moderador. O mesmo artigo também consagrava a concepção monarquiana, ausente em Constant, de acordo com a qual imperador era o chefe supremo e – atenção – o *primeiro representante da nação*, na qualidade de delegado privativo do Poder Moderador. Em outras palavras, o futuro marquês de Caravelas efetuou uma importação juridicamente fiel do conceito de poder neutro, atraente pela sua modernidade e pela ênfase que conferia à inviolabilidade do imperador. Essa concepção, no entanto, vinha temperada por artigos doutrinários que legitimavam, quando necessário, o exercício pessoal do governo pela Coroa e seu primado institucional — considerado imprescindível à constituição de um novo Império, sobretudo em momentos críticos da edificação institucional que marcavam toda a América ibérica. Daí que surgiram duas formas de interpretar o papel constitucional do Poder Moderador: ou como puro árbitro do sistema, à maneira de Constant (interpretação liberal), ou como árbitro e governante ao mesmo tempo, à maneira monarquiana (interpretação conservadora).

2.2. O problema da responsabilidade ministerial durante a menoridade de dom Pedro II (1831-1832).

A revolução de 7 de abril de 1831, que resultou na abdicação de dom Pedro I, representou a tomada do poder pelos liberais, que promoveram uma lei destinada a regular o funcionamento

dos poderes durante a menoridade de dom Pedro II. Ela enfraqueceu a Coroa em benefício da Câmara dos Deputados, considerada única representante “verdadeira” da soberania da nação. A lei de 14 de junho de 1831 proibiu os regentes de dissolverem a Câmara (art. 19 § 1o); de suspenderem unilateralmente as garantias constitucionais (art. 19 § 6o) e de nomearem novos conselheiros de Estado ou lhes conceder, ou aos ministros, graça e anistia (art. 19, §§ 2o, 3o e 5o). Determinou a referenda obrigatória dos atos do Poder Moderador pelos ministros de Estado (art. 10) e a possibilidade de se derrubar desde logo os vetos opostos pelos regentes (artigo 11 a 15). Fez depender a suspensão de juízes pelo Poder Moderador da anuência dos presidentes de províncias (art. 17); e os tratados e declarações de guerra, pelo crivo da Assembleia Geral (art. 20). Em outras palavras, os liberais emascularam o quanto puderam o Poder Executivo e o Moderador. Depois, buscaram reformar a Constituição para ajustar o quadro legal por inteiro ao seu projeto de “*monarquia democrática*”.

O aspecto do Poder Moderador que mais questionamento suscitou na ocasião (1832) foi o da responsabilidade por seus atos. No Antigo Regime, o monarca era absoluto e sagrado. Nenhum dos seus atos estava sujeito à responsabilidade. Ele só prestava contas a Deus. Esta situação de irresponsabilidade não podia perdurar na monarquia constitucional. Na medida em que a soberania da nação implicava o caráter delegado de todos os poderes, e o constitucionalismo, a sua indispensável limitação em nome da liberdade, todos os mandatários e funcionários tinham de prestar contas ao Parlamento e aos tribunais. Uma vez que o monarca permanecia sagrado e, portanto, inviolável, assentou-se na Inglaterra que os ministros responderiam pelos atos dele. O dogma da responsabilidade ministerial pelos atos da Coroa surgiu assim para conciliar a autonomia do príncipe enquanto governante com o direito que tinha a nação de fiscalizar e controlar a legalidade dos atos do governo. Se estivessem de acordo, deveriam referendá-los; do contrário, deveriam renunciar e ceder o lugar a quem estivesse disposto. No Brasil, a responsabilidade ministerial era regulada pela lei de 15 de outubro de 1827, que sujeitava os ministros a um processo de *impeachment* e sujeitava o condenado a penas de morte, deportação, prisão ou demissão do serviço público, conforme o grau do crime apurado. Ocorre que a inscrição formal do Poder Moderador na Constituição criava um problema inexistente em outras monarquias constitucionais- como a inglesa, a francesa e a belga. Embora também determinassem que os ministros de Estado respondessem pelos atos da Coroa, as constituições desses países arrolavam todas as suas atribuições debaixo da rubrica única do Poder Executivo.

No Brasil e em Portugal, a Constituição dividira aquelas atribuições entre Moderador a Executivo, prevendo a referenda apenas para os atos praticados pelo imperador no exercício deste último. Enquanto o art. 98 delegava o Poder Moderador “*privativamente*” ao imperador, o artigo 102 o declarava apenas “*chefe do Poder Executivo*”, exercendo-o “*pelos seus ministros de Estado*”. Já art. 132, que cuidava do ministério, prescrevia: “*Os ministros de Estado referendarão, ou assinarão todos os atos do Poder Executivo, sem o que não poderão ter execução*”. Caravelas imaginara que, enquanto chefe do Executivo, o imperador deveria governar através de ministros responsáveis, mas que, para agir como moderador, precisava estar livre como qualquer árbitro. A responsabilidade recairia sobre os conselheiros de Estado, que deveriam ser previamente consultados (art. 142). O problema é que a Constituição não obrigava a Coroa a seguir o parecer dos conselheiros, nem a ouvi-los quando fosse nomear e demitir os ministros (artigos 143 e 111). Em outras palavras, em matéria de responsabilidade legal pelos atos do Poder Moderador, o sistema constitucional parecia não “*fechar*”. Era a razão pela qual o frei Caneca o havia condenado já em 1824 como “*a chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos*” (Caneca, 1976, p. 100-101). Radicais do tempo da Regência também o

achincalharam como “*a chave política do inútil*”, “*miserável invenção*”, “*monstro em política*” e “*desconhecido no mundo civilizado*” (Basile, 2001, p. 39).

As interpretações eram as mais variadas possíveis. Havia quem sustentasse que os atos do Poder Moderador não implicavam responsabilidade, daí extraíndo distintas proposições: uns defendiam a manutenção do status quo, como forma de preservar a independência daquela função arbitral; outros propunham a emenda da Constituição, a fim de prever expressamente a responsabilidade e coibir a possibilidade de seu exercício arbitrário. Havia ainda quem argumentasse que, na prática, os ministros já eram responsáveis, pois vinham referendando todos os atos do Poder Moderador desde a promulgação da Constituição, apesar da ausência de previsão textual. Por fim, como já mencionado, havia os que atribuísem tal responsabilidade aos conselheiros de Estado. Falava-se ora em responsabilidade jurídica, ora em responsabilidade moral, debaixo da qual já se adivinhava a responsabilidade política. No meio dessa barafunda hermenêutica, a maioria liberal da Câmara propôs a extinção pura e simples do Poder Moderador e transferência de suas atribuições ao Poder Executivo, passando os ministros a responderem indistintamente por todos os atos da Coroa. Todos os senadores vinculados à antiga administração de dom Pedro I se opuseram, reiterando o quarto poder como um *lugar privilegiado do governante*, desinteressado e acima da política; e *um poder de exceção a serviço da salvaguarda do sistema constitucional*. Assim, o Ato Adicional de 1834 extinguiu o conselho de Estado. Mas deixou o órgão que devia auxiliar: o Poder Moderador.

2.3. A consolidação do Poder Moderador na prática institucional depois da maioria de dom Pedro II.

A existência de um sistema bipartidário era considerada pela ciência política do século XIX a materialização da tensão histórica entre os princípios da *autoridade* e da *liberdade* que, alternando-se no poder, permitiria à humanidade elevar-se de forma ordeira a padrões cada vez mais elevados de civilização (Guizot, 1855, p. XIII). Essa crença se tornou difusa na política brasileira depois da cisão do antigo partido liberal moderado (1837). A antiga ala direita do partido bancou o movimento chamado do *Regresso*, destinado a devolver ao governo parte do poder perdido na reforma de 1834, materializado com a aprovação de três leis ordinárias: a de interpretação do Ato Adicional (1840), a que restabeleceu o conselho de Estado (1841) e a que reformou o código de processo criminal (1841). Embora desferido pela antiga ala esquerda, o Golpe da Maioridade (1840) contribuiu para o *Regresso* ao fazer cessar a lei da Regência e devolver ao príncipe a plenitude de suas prerrogativas como titular do Poder Moderador e chefe do Executivo. Os regressistas começaram a ser conhecidos como *saquaremas* ou *conservadores*, e seus adversários, *luzias* ou *liberais*. As diferenças se refletiram na forma de conceber a legitimidade e o papel da Coroa. Para Honório Hermeto Carneiro Leão, chefe conservador, era legítimo todo e qualquer governo nomeado pelo Poder Moderador. Na medida em que o imperador havia sido constituído pelo povo seu primeiro representante, sua iniciativa na investidura do gabinete era a única forma de atestar sua legitimidade. Daí porque o príncipe, “*quer na teoria, quer mesmo pelo nosso direito público constitucional, deve ter uma grande influência sobre os atos administrativos*” (Anais da Câmara dos Deputados, 1841, 25 de maio). Para os liberais, porém, o guardião da Constituição era o Legislativo. O Poder Moderador não passava de título honorífico. Foi então que Antônio Carlos emitiu pela primeira vez a expressão celebrizada na França por Adolphe Thiers: “*O rei reina e não governa*”. Ele, que na Constituinte havia sido o

primeiro a defender o imperador como um poder moderador, sustentou então a tese oposta: “*Isto de Poder Moderador é doutrina de escolas. Em nenhuma nação do mundo existe isso*” (Anais da Câmara dos Deputados, 1841, 12 de junho).

A derrota dos liberais por ocasião das revoluções de 1842 deu ao imperador a oportunidade ideal para consolidar seu papel arbitral. Ao invés de sustentar o gabinete conservador, que se recusava a perdoar os insurretos, Dom Pedro II empregou o Poder Moderador para formar outro governo, que lhes era simpático. Em seguida, lhes concedeu anistia (1844) (Mendes, 2011, p. 91). A anistia era uma atribuição do Poder Moderador (art. 101, IX) que não era individualizada e podia ser concedida a qualquer momento por razões de Estado para pacificar a nação. Ela fazia esquecer as ações políticas cometidas contra a ordem e trazer os “*cidadãos desvairados*” de volta ao sistema político (Sousa, 1870, p. 140-145). A meia dúzia de anistias concedidas pelos regentes desde 1831 não haviam produzido grandes efeitos. Já aquelas concedidas pessoalmente por dom Pedro II em Minas e São Paulo (1844), Rio Grande do Sul (1845) e Pernambuco (1851) pacificaram o país. O imperador era de opinião de que, mais cedo ou mais tarde, deveriam sempre ser concedidas anistias por razões políticas (Pedro II, 1998, p. 825). Desde então, os liberais tenderam a posições mais moderadas. Um dos chefes do liberalismo, o senador liberal Manuel Alves Branco, entendia que a monarquia constitucional resultava da necessidade de uma autoridade imparcial, capaz de proteger os partidos de seus próprios exageros, que levavam as sociedades à tirania e à anarquia. Ele descrevia a monarquia constitucional como a encarnação do ideal do Poder Moderador:

A monarquia, ou antes, a realeza, é o resultado da luta dos partidos, é o pensamento da ordem, que nasce destas lutas. Este pensamento abona a necessidade urgente de criar uma barreira poderosa, inacessível às paixões do momento, e sempre interessada em defender os princípios, sem os quais ela não pode existir nem em nenhuma época. É o abrigo contra a tempestade, que ora a esmaga de um lado; ora, do outro lado [...]. A luta dos partidos é a maneira por que Deus faz conhecer ao homem o que lhe convém: os partidos, depois de retalhados, procuram um elemento de estabilidade, de segurança e de ordem (Anais do Senado do Império, 1841, 6 de julho).

Na prática, o Poder Moderador esteve longe de ser “*a constitucionalização do absolutismo*”. Sua dinâmica seguiu no reinado de dom Pedro II os parâmetros do governo parlamentar praticado na Grã-Bretanha desde a reforma eleitoral de 1832, tal como interpretado pela literatura francesa do reinado de Luís Felipe I – a chamada *Monarquia de Julho*. A formação e duração dos governos dependia da dupla confiança dos representantes da Nação: imperador e Câmara dos Deputados. Os liberais emprestavam maior legitimidade à Câmara, e os conservadores, à Coroa. Daí o lema de Thiers, segundo o qual o rei reinava, mas não governava. Já os conservadores respondiam, como Guizot, que o trono não era uma cadeira vazia. Acusações de fraude eleitoral pelas oposições eram corriqueiras para justificar suas derrotas eleitorais e a formação pelos governos de câmaras unânimes ou quase. Nesse quadro, a alternância no poder somente poderia ocorrer pelas armas ou pela intervenção de um poder suprapartidário. Essa era a função do príncipe nas monarquias constitucionais: garantir a estabilidade do sistema representativo em um quadro de legitimidade eleitoral precária, evitando a eternização de um único partido no poder. Das 37 ocorrências de demissão de governos ocorridas no período (1840-1889), 19 resultaram da interferência da Câmara dos Deputados. Em 10 oportunidades, as substituições decorreram da iniciativa da Coroa. Em 5 episódios, a rotação de gabinetes seguiu de decisão dos presidentes de Conselho ou casos residuais. Por último, 3 alterações foram frutos de pressão conjunta da Coroa e da Câmara. Conflitos, efetivos ou potenciais, entre o Executivo e o Legis-

lativo, em especial a Câmara dos Deputados, foram o motivo mais frequente para a queda de gabinetes no Império, respondendo por mais da metade dos episódios examinados (19 em 37). Somando esse primeiro conjunto de casos àqueles em que a Câmara e a Coroa concorreram em iguais proporções para a demissão de ministérios, percebe-se que em cerca de 60% das retiradas (22 em 37) houve atuação política decisiva do Legislativo (Ferraz, 2017, p. 63-91).

O ponto nevrálgico do sistema residia na inversão das situações partidárias. Quando o grau de fragmentação intrapartidária comprometia duradouramente a governabilidade de uma situação, o Poder Moderador convocava o partido opositor e dissolvia a Câmara para que o novo gabinete formasse sua própria maioria. Por ser uma decisão que sempre desgastava à Coroa, era tomada somente depois de várias consultas aos chefes políticos e de longa ponderação. O imperador dispunha de margem de manobra para escolher o líder que lhe parecesse mais confiável e em melhores condições de costurar uma maioria – geralmente algum senador vitalício, que já gozava de estabilidade e não dependia mais de vitória eleitoral. Preferia aqueles de tendência mais centrista e moderada, menos facciosos e capazes de formar maiorias sólidas. Uma vez escolhido, o novo presidente do Conselho se apresentava à Câmara para dela obter formalmente assentimento para governar. O ministério durava enquanto mantivesse aquele apoio. O funcionamento eleitoral deficiente do sistema representativo – geral, aliás, em maior ou menor medida, em todos os países que o praticavam – realçava a visibilidade das instituições vitalícias: a Coroa, o Conselho de Estado e o Senado. Escolhendo conselheiros e senadores como Poder Moderador, a Coroa criava uma elite política vitalícia ao abrigo das pressões dos setores produtivos, que por isso mesmo pressionaram cada vez mais por reformas que produzissem uma representação mais autêntica de seus interesses, conforme se consolidou a sociedade nacional a partir da década de 1860 (Carvalho, 1997). Em síntese, dentro das possibilidades do Brasil da época, o governo parlamentar funcionou conforme o preconizado pela doutrina de Constant, não destoando da prática das outras monarquias constitucionais da época. Enquanto isso, os partidos disputavam a interpretação da Constituição no debate político e jurídico, conforme suas respectivas ideologias e projetos políticos. Central nessa disputa era, claro, o modo como deveria funcionar o Poder Moderador.

3. A interpretação “autêntica” do Poder Moderador: Pedro II e Pimenta Bueno.

3.1. O “imperador patriota”: o Poder Moderador segundo dom Pedro II

Foi na época da chamada Conciliação (1853-1860) que se consolidou o Estado brasileiro. O otimismo justificava a flexibilização do modelo de governança estabelecido à época do Regresso, que hierarquizara o funcionamento do sistema político em torno do Poder Executivo. Foi por esse tempo que, a partir de sua autoimagem como um “*imperador patriota*” à maneira de Bolingbroke, dom Pedro II consolidou sua própria interpretação da Constituição como titu-

lar do Poder Moderador e chefe do Poder Executivo². Príncipe ilustrado, o imperador desejava uma política *“da justiça em toda a latitude da palavra, isto é, da razão livre de paixões, tanto quanto os homens a podem alcançar”* (Pedro II, 1956, p. 17). Dom Pedro se impunha o dever da imparcialidade contra a tendência apaixonada e clientelista da política: *“Não sou de nenhum dos partidos para que todos apoiem nossas instituições”*, escreveu em diário. *“Apenas os modero, como permitem as circunstâncias, julgando-os até indispensáveis para o regular andamento do sistema constitucional”* (Pedro II, 1956, p. 17). Essa imparcialidade não significava, porém, papel passivo. No Brasil, o sistema representativo seria muito prejudicado pela falta de instrução do eleitorado. O vazio cívico impedia o surgimento de uma opinião autônoma dos partidos e os incentivava no poder a empregar a máquina do Estado em benefício de seus candidatos. A consequência era a falta de liberdade eleitoral. Daí duas consequências. Primeiro, sem o farol de uma *opinião* pública independente, o monarca não podia se fiar apenas nas informações fornecidas por seus ministros. Ele precisava, como primeiro representante da nação, *“ouvir, mas com discreta reserva das opiniões próprias, às pessoas honestas e mais inteligentes de todos os partidos; e informar-se cabalmente de tudo o que se disser na imprensa de todo o Brasil e nas Câmaras Legislativas da Assembleia Geral”* (Pedro II, 1998, p. 817).

Em segundo lugar, não podendo presumir que os gabinetes de fato representassem a opinião pública, dom Pedro assumia uma postura mais proativa em assuntos de governo. Não podia *“abandonar minha suprema inspeção como chefe do Poder Executivo, e sujeitar-me ao papel de mero ocupador dum lugar”* (Pedro II, 1956, p. 47; 1958, p. 27-28). Tinha *“o direito de velar ativamente sobre a marcha do Ministério [...], lembrando a estes as medidas que reputar úteis, ou procurando impedir as que os Ministros propuserem e parecerem prejudiciais”* (In: Vianna, 1966, p. 155). Era uma situação que colocava o imperador entre o *reinar e não governar* dos liberais e o *reinar, governar e administrar* dos conservadores. Não podia governar como em sistema presidencialista. Mas podia agir como um supervisor geral, fiscalizando os ministros. Nenhuma decisão relevante deveria ser resolvida pelos ministros antes de despacho coletivo com o imperador. Era no despacho que ele expunha seu pensamento aos ministros. Em caso de divergência, devia se comportar como um ministro extraordinário, sem impor sua opinião. Dom Pedro II comparava o sistema assim concebido a uma máquina bem montada, na qual tinha confiança e que ele deixava andar. Somente quando as rodas começavam a ranger e ameaçavam parar é que ele intervinha para pôr *“um pouco de graxa”* (In: Gonçalves, 1970, p. 40). Nem por isso ele deixava de se frustrar com as limitações: *“Ver onde está o bem, e não poder concorrer para ele senão lentamente, burlando-se muitas vezes os próprios esforços, é um verdadeiro tormento de Tântalo para o soberano que tem consciência”* (Pedro II, 1956, p. 24). Mas era preciso resignar-se.

Essa autoimagem de *“imperador patriota”* orientava sua interpretação do Poder Moderador. O direito de livre nomeação e demissão dos ministros (art. 101, VI) *“não é absoluto; mas*

2 “O Rei patriota é o mais poderoso de todos os reformadores. E, porque ele é uma espécie de milagre permanente, raramente visto e tão pouco compreendido, que bastam os efeitos de seu surgimento para que ele suscite, por toda a parte, o amor e a consideração em todo coração honesto, difundindo confusão e terror em todas as consciências culpadas, e submissão e resignação em todos. Um novo povo parece surgir com um novo rei”. Bolingbroke, H. S. J. (1997). *Political writings* (D. Armitage, Ed., p. 251). Cambridge University Press. Para o aprofundamento dessa autoimagem de dom Pedro II, vide: Carvalho, J. M. de. (1997). *D. Pedro II: ser ou não ser*. Companhia das Letras.

existe". O governo parlamentar era baseado na dupla confiança: a da Coroa e a do Parlamento. O monarca escolhia um prócer como Presidente do Conselho, representativo da maioria da Câmara. Este indicava os demais ministros, reservando-se o imperador o direito de vetar nomes. Ao indicar "*os [candidatos] que me pareciam reunir as qualidades precisas ao bom desempenho das obrigações das respectivas pastas*", dom Pedro tentava evitar "*a acusação de que não atendo à opinião das câmaras*" (In: Almeida, 1944, p. 34). A dissolução da Câmara só devia ser concedida com a maior circunspeção (art. 101, V). Havia ocasiões, porém, em que era chegada a hora de revezar os partidos: "*Do contrário, o partido excluído poderia zangar-se e cometer atos desagradáveis*" (In: Gonçalves, 1970, p. 40). Nesse caso, ele nomeava presidente um líder do partido oposicionista, concedendo-lhe a dissolução para fazer maioria parlamentar nas eleições seguintes. Prevenia assim a perpetuação de um partido no poder e as insurreições que tinham lugar nas repúblicas hispânicas. A manipulação eleitoral pelo gabinete também explicava por que o Moderador nem sempre devia escolher para senador o primeiro colocado nas listas tríplices (art. 101, I), e sim "*o honesto, o moderado, o que tenha mais capacidade intelectual e serviços ao Estado*" (Pedro II, 1998, p. 825). Da necessidade de exercer livremente suas prerrogativas, dom Pedro deduzia que o exercício dos atos do Poder Moderador dependia apenas da prévia oitiva dos conselheiros de Estado. A responsabilidade dos ministros ficava circunscrita aos atos praticados no âmbito exclusivo do Poder Executivo: "*Os atos desse poder, segundo a Constituição, não podem, por sua própria natureza, acarretar responsabilidade legal, entendendo o contrário quem não os separe devidamente dos outros poderes, e, portanto, os ministros devem referendá-los, mas como simples autenticação*" (Pedro II, 1998, p. 824).

3.2. Uma interpretação "autêntica": o Poder Moderador segundo Pimenta Bueno.

O jurista e senador paulista José Antônio Pimenta Bueno, futuro marquês de São Vicente, se encarregou de consagrar a interpretação que dom Pedro II fazia de suas funções como chefe do Executivo e titular do Poder Moderador. A cada passo de *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (1857), transparece o conservadorismo moderado, arejado e reformista da Conciliação: "*Fomos sempre fiéis aos dois princípios que nos dominam, ordem e liberdade*" (São Vicente, 2002, p. 59). Ele criticava a hipertrofia do Executivo e frisava que, para ser efetiva, a ordem pública deveria ser compatível com o princípio da separação de poderes. Pimenta desejava uma sociedade civil fortalecida para melhorar a qualidade de seu governo representativo. Entretanto, enquanto ela fosse incipiente desorganizada, comportando-se os partidos como facções, como facções, só a iniciativa do imperador poderia dar impulso às reformas. Daí por que sua interpretação justificasse a centralidade do príncipe. A Coroa exercia, por delegação suprema da nação, o papel de guardião da Constituição, sendo "*superior a todas as paixões, a todos os interesses, a toda rivalidade*". O Poder Moderador era definido como "*a suprema inspeção da nação, o alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar como os diversos poderes políticos, que ela criou e confiou aos seus mandatários, são exercidos*". Invertendo a noção original do poder régio como essencialmente passivo, Pimenta o consagrava como "*o órgão político mais ativo, mais influente de todas as instituições fundamentais da nação*" (São Vicente, 2002, p. 280). A Coroa era "*o centro diretor; a alta inspeção do poder Executivo*", cujo papel era o de tutelar os ministros para manter o primado da Constituição. Pimenta Bueno reduzia a praticamente nada o papel do Presidente do Conselho de Ministros, criado formal-

mente em 1847: “A Coroa deve possuir todo o poder que é compatível com as liberdades públicas: monarquia fraca não é monarquia” (São Vicente, 2002, p. 206).

4. Liberais, conservadores e científicos: a doutrina constitucional do Poder Moderador no debate político-partidário do Segundo Reinado.

A década de 1860 foi a época em que mais se discutiu a questão do Poder Moderador. Crescia a percepção de consolidação do Estado nacional e o desejo que tinham os liberais de começar a emancipar a sociedade civil nascente da sua tutela. A abertura do horizonte de expectativas provocada pelo fim do tráfico de escravizados, o *boom* econômico da Era Mauá e o surgimento de um mercado de capitais os levou a questionarem o autoritarismo do modelo regressista, caracterizada pelo primado do Executivo central. Uma vez que o Poder Moderador era o verdadeiro pivô do sistema político, era natural que o debate em torno dele se tornasse então - conforme reconhecia Tobias Barreto - “o ponto central do pensamento político brasileiro” (Barreto, 1892, p. 461). Os aspectos mais sensíveis da questão diziam respeito, mais uma vez, à existência ou não de responsabilidade pelos seus atos; e à maior ou menor autonomia que o imperador deveria ter na nomeação de senadores, nas dissoluções de câmara e na livre nomeação e demissão de ministros. A tendência dos liberais a reconhecerem ou exigirem a responsabilidade ministerial mal disfarçava a intenção de converter o governo parlamentar em *parlamentarista*. Desejavam passar as atribuições do Poder Moderador para o ministério, considerado único depositário da vontade da Nação representada exclusivamente pela Câmara. O rei devia *reinar e não governar*. Já os conservadores, por diversos motivos, se opunham a tal pretensão. Dentre as diversas interpretações feitas à época do Poder Moderador, limito-me a apresentar as mais relevantes, do ponto de vista jurídico-constitucional: a *liberal*, formulada por Zacarias de Góis e Vasconcelos; a *conservadora*, do Visconde de Uruguai; a *reacionária*, de Brás Florentino; e, por fim, a *científica*, deixada por Tobias Barreto³.

4.1. A interpretação liberal do Poder Moderador: Zacarias de Góis e Vasconcelos e Rui Barbosa.

O objetivo último da interpretação liberal do poder moderador era o de substituir o modelo conservador de governança estabelecido à época do *regresso*, de que Pimenta Bueno pouco se afastara. A questão da responsabilidade ministerial transcendia aqui a questão meramente jurídica para se tornar também política, baseada na rejeição do exercício do poder pessoal pela

3 Tendo em vista a natureza mais jurídica da presente publicação, deixarei de fora as observações de caráter exclusivamente político deixadas pelo conservador José de Alencar na primeira série das *Cartas de Erasmo* (1866); do republicano Saldanha Marinho em *O rei e o partido liberal* (1869) e do liberal Joaquim Nabuco em *O erro do Imperador* (1886). Para uma abordagem deste último, veja-se: Carvalho, J. M. (2018). O rei e a representação da nação. In R. Ramos, J. M. Carvalho & I. C. Silva (Eds.), *A monarquia constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil* (1822-1910) Lisboa, Dom Quixote, 2022, pp. 123-145.

Coroa. Abandonava-se definitivamente a ficção de que o imperador gozava de anterioridade e/ou superioridade como primeiro representante da Nação, em virtude de sua aclamação unânime pelo povo. Todas as disposições constitucionais que atribuíam ao imperador a condição de representante da nação deveriam ser interpretadas como puramente simbólicas e reverenciais. O Parlamento passava a ser considerado o único órgão de representação nacional – e nele, em especial, a Câmara dos Deputados, por seu caráter ao mesmo tempo puramente eletivo e temporário. O advento do sistema de governo parlamentarista – no qual o gabinete assumiria as funções de Poder Moderador e Poder Executivo, passando sua existência a depender somente da maioria parlamentar – se tornava uma consequência lógica. Ancorado na soberania nacional, o sistema representativo deveria espelhar a vontade da sociedade civil, manifestada exclusivamente por meio da imprensa e do voto. Era o partido que detivesse, portanto, o apoio da maioria dos deputados, que deveria organizar o ministério, dispensada a mediação, ponderação ou influência do imperador. O presidente do Conselho de Ministros criado em 1847 deveria passar a exercer todos ou quase todos os atos do Poder Moderador e do Poder Executivo.

Da Natureza e dos Limites do Poder Moderador (1860) foi por muito tempo considerado o “livro de ouro” dos liberais. Nele, o deputado e professor da faculdade de direito do Recife, Zacarias de Góis e Vasconcelos, desenvolvia uma hermenêutica constitucional que, evitando o tanto quanto possível afastar-se demais da letra da Constituição, convencesse o público de que, apesar de omissa, ela impunha a responsabilidade ministerial também pelos atos do Poder Moderador. A Constituição adotara “quase literalmente” a doutrina de Constant, que previra a responsabilidade ministerial por todos os atos da Coroa (Góis e Vasconcelos, 1979, p. 28). Era uma questão de lógica: no governo representativo, todos os atos praticados por autoridade pública deveriam ter quem por eles respondesse diante do Parlamento e dos tribunais. Se a Constituição proclamava a inviolabilidade e do monarca, qualquer doutrina em contrário implicava o reconhecimento do governo absoluto (Góis e Vasconcelos, 1979, p. 42). Era uma “metafísica” perigosa levar a distinção entre os atos exercidos pelo imperador como chefe do Executivo e como titular privativo do Moderador, a ponto de sustentar haver responsabilidade para os primeiros, mas não para os segundos. Para não abrir a porta ao arbítrio, o intérprete deveria tomar como equivalentes as expressões empregadas pela Constituição para designar a Coroa: Poder Executivo, Poder Moderador, e Imperador. Uma vez que era sempre do Imperador que o texto constitucional cuidava, a despeito da divisão das rubricas “executivo” e “moderador”, todos os seus atos deveriam ser referendados indistintamente:

Mais cedo ou mais tarde há de vir a estabelecer-se geralmente a doutrina que os liberais seguem, porque, senão, teremos governo absoluto; os atos do Poder Moderador hão de sempre ser sustentados pela responsabilidade dos ministros, que têm de dar conta de suas ações, senão a revolução terá de vir. (Anais do Senado do Império, 1869, 22 de junho)

Ele também interpretava de forma mais restritiva as hipóteses que configuravam a “salvação do Estado” para a dissolução da Câmara – especialmente quando os liberais estavam no poder e não queriam uma inversão da situação política em benefício dos conservadores (Góis e Vasconcelos, 2002, p. 287).

Depois da morte de Zacarias, o mais estrênuo defensor do parlamentarismo foi Rui Barbosa. Diferentemente da geração anterior, ainda guiada pelo paradigma da monarquia constitucional como um governo misto, que admitia no máximo um governo parlamentar, os liberais da geração de 1870 acompanhavam a abertura do horizonte de expectativas democrático daquele fim de século. Liberais franceses da década de 1860, como Laboulaye (1871) e Paradol (1881),

já se diziam indiferentes ao regime de governo, se monarquia ou república, desde que garantissem a liberdade pelo regime parlamentar. Na Grã-Bretanha, depois da ampliação do eleitorado pela reforma eleitoral de 1867, liberais como Stuart Mill (1998), Walter Bagehot (2012) e Edward Freeman (1873) já não aceitavam o paradigma do governo misto, que desde Blackstone orientava a interpretação de sua Constituição. Não mais admitiam outro, que o democrático. Foi baseado em uma interpretação histórico-evolucionista da Constituição de 1824, baseada naqueles autores e na prática do Partido Liberal britânico liderado por Gladstone, que Rui Barbosa fez como deputado a defesa do parlamentarismo no Brasil. Ele admitia que a Constituição do Império poderia ter efetivamente concedido ao imperador a possibilidade de exercício do poder pessoal, orientada pelo paradigma do governo misto britânico, vigente em 1824. Ocorre que aquelas disposições se tornavam caducas em todas as monarquias constitucionais, devendo o espírito da democracia se impor à letra de seu texto para garantir a legitimidade do regime, por meio da prática do sistema parlamentarista. A atribuição privativa do exercício do Poder Moderador pela Constituição ao imperador de Deus passava a ser interpretada como mera fórmula reverencial ao papel simbólico da Coroa:

Na teoria liberal do governo que nos rege, a Coroa é apenas a imagem de um poder; cuja realidade ativa está no gabinete; porque ao gabinete é que, na essência, pertence toda a autoridade, que as formas convencionais da linguagem parlamentar nominalmente atribuem à Coroa. (Anais da Câmara de Deputados do Império, 1879, 17 de março)

4.2. A interpretação conservadora do Poder Moderador: o visconde do Uruguai e Alencastro Autran.

Tendo em vista a atuação direta de Paulino José Soares de Sousa, o visconde de Uruguai, na construção do modelo regressista de governo, sua interpretação constante do *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) pode ser apresentada como aquela que mais legitimamente representa a tradição histórica do Partido Conservador. O visconde parte de uma hermenêutica histórica e léxica da Constituição, voltada para compreender depois quais os motivos de inclusão, nela, do Poder Moderador. O quarto poder teria sido criado com o objetivo de garantir que a Coroa representasse na cúspide do Estado uma força independente, capaz de equilibrar os poderes e fazer prevalecer o interesse nacional contra o facciosismo dos partidos (Uruguai, 1960, p. 271). Tal questão não podia ser examinada à luz das constituições estrangeiras, onde o Poder Moderador não existia e cujas sociedades eram muito diferentes da nossa. Tampouco se deveria repetir que o imperador deveria reinar sem governar: “*Aplicar a torto e a direito aquele brocardo, a toda e qualquer Constituição, sem curar de saber se ela o admite ou não, é confundir e baralhar tudo*” (Uruguai, 1960, p. 323). As atribuições do Poder Moderador eram essenciais em qualquer organização política. A experiência desastrosa da França e da Espanha ensinavam que, sem ele, a Constituição era “*uma máquina incapaz de funcionar algum tempo sem estalar e desorganizar-se*” (Uruguai, 1960, p. 259). Por isso, seu exercício havia sido acertadamente cometido ao chefe de Estado, “*que é permanente, desapaixonado, ou mais imparcial, mais desinteressado nas lutas*”, qualquer que seja o partido dominante (Uruguai, 1960, p. 260). Devido ao seu caráter meramente arbitral, as atribuições do quarto poder eram inofensivas. A dissolução da Câmara não passava de meio para resolver o conflito entre ela e o gabinete, apelando à nação. A livre demissão e nomeação de ministros era uma faculdade que as próprias repúblicas conferiam ao chefe do Estado, sem dependência de ninguém. E o direito de suspender magistrados derivava da necessidade de fiscalizar o Judiciário.

Se Zacarias estava próximo de Thiers, Uruguai se acercava da concepção de Guizot do papel do monarca constitucional: o trono não era “*uma poltrona vazia*”, devendo o príncipe ser também “*parte ativa e real do governo*” (Guizot, 1861, p. 228). Fazê-lo depender como árbitro dos ministros converteria a monarquia em república - governo movido pelos interesses, opiniões e paixões dos partidos, cujo chefe era responsável para que não se desmandasse de todo. Daí sua oposição radical à tese da responsabilidade ministerial nos anos do Poder Moderador. A irresponsabilidade era corolário necessário da independência. O chefe do Estado precisava de “*toda a força necessária para combater franca, eficazmente e a tempo a revolução, sem recorrer a meios ilegais e extremos*” (Uruguai, 1960, p. 496). A tese da responsabilidade não passava de subterfúgio para colocar a Coroa debaixo da absoluta dependência dos partidos. Se o Poder Moderador dependesse dos ministros, estes ficariam nas mãos das maiorias parlamentares, obrigados a tudo sacrificarem para consegui-las: “*Há de se tornar para eles uma necessidade indeclinável a de intervir nas eleições para formar maiorias. A corrupção que daí necessariamente vem há de acabar de abismar o país*” (Uruguai, 1960, p. 308). Daí por que ao visconde parecia indispensável combater a “*cloaca a que chamarei parlamentarismo, excelente coisa para os ambiciosos, os turbulentos, faladores, audazes, sem-vergonhas, trapalhões, etc. etc.*” (In: Mascarenhas, 1961, p. 172). Sem uma monarquia forte e prestigiada, capaz de garantir a estabilidade de governos fortes e de qualidade, não haveria esperança de edificar um Império orientado pela grande política. Dividida a Nação “*em partidos encarniçados, se estiver no poder um partido opressor, não haverá um poder superior, independente, sobranceiro às paixões que valha aos oprimidos*” (Uruguai, 1960, p. 309). A interpretação do Poder Moderador de Uruguai foi reiterada pelo visconde de Itaboraí em um discurso no Senado, celebrizado pela sua suposta defesa da tese de que o rei *reinava, governava e administrava*:

O rei reina e não governa é máxima contrária à nossa Constituição. O monarca é o chefe do Poder Executivo; tem como tal o direito de discutir com seus ministros e indicar-lhes o que lhe parece melhor. Se estes adotam a opinião da Coroa, desde logo a fazem sua, e respondem por ela; se não a aceitam, e a Coroa se recusa a adotar a deles, fica-lhes o recurso de se demitirem. São estas, em minha opinião, os verdadeiros princípios do nosso sistema de governa (Anais do Senado do Império, 1869, 7 de julho).

Depois da consolidação da república na França (1875), todavia, os conservadores tenderam a substituir as doutrinas dos publicistas da Monarquia de Julho por aqueles da Teoria do Estado, produzidos no contexto da Alemanha recém unificada sob a forma imperial (1871). Em sua edição comentada da Constituição, para uso das faculdades de direito, Manuel Godofredo de Alencastro Autran reiterava os posicionamentos do visconde do Uruguai e de seu próprio pai, o conselheiro Autran. Reconhecia a insuficiência da separação dos três poderes à maneira de Montesquieu para preservar o equilíbrio entre os poderes; diferenciava à maneira de Blackstone as prerrogativas monárquicas entre diretas (Poder Moderador) e indiretas (Poder Executivo); negava a exigência de referenda ministerial para a validade dos atos praticados pelo imperador enquanto titular daquele primeiro poder; mas já citava Bluntschili – e não Guizot – para refutar a concepção liberal de um príncipe restrito a somente reinar e não governar: “*Conceder o reinar como os direitos formais do poder e da majestade, e negar o governar a direção suprema, prática e real da política do Estado, é aniquilar o poder real*”. Mas ressaltava que governar não era sinônimo de administrar: “*Administração supõe o detalhe dos negócios: não é para desejar que o rei dele se ocupe habitualmente*” (Autran, 1881, p. 76-77).

4.3. A interpretação reacionária do Poder Moderador: Brás Florentino Henriques de Sousa.

Outro inimigo do parlamentarismo foi Brás Florentino de Sousa, professor da Faculdade de Direito do Recife. Autor do livro mais completo sobre o quarto poder, denominado *Do Poder Moderador* (1864), sua interpretação, mais que conservadora, era reacionária. Tinha por combustível o catolicismo ultramontano, que assentava na religião a legitimidade da monarquia e repelia como herético o liberalismo, e seu parlamentarismo, como verdadeira forma de “*protestantismo político*”. Ele alegava à maneira de Bonald que o pluralismo individualista dos protestantes os inclinava à democracia, de que eram expressões o parlamentarismo inglês e o presidencialismo norte-americano. Já os povos católicos, orientados pela unidade de crença e de autoridade, eram forçosamente monárquicos. Careciam de um poder último, soberano e absoluto, encarregado de manter a unidade e a hierarquia contra o perigo de fracionamento. Com suas características de *unidade e permanência ou perpetuidade*, a criação do Poder Moderador tivera por fim satisfazer aquela necessidade. Ao investir o Imperador do “*poder supremo e decisivo, o poder de inspeção e vigilância*”, a Constituição fizera dele “*a autoridade diretorial e superior*” (Sousa, 1978, p. 51). A função representativa da Coroa era interpretada em chave existencial: o Imperador havia sido encarregado de *querer pela Nação em última instância*; ele “*resume o Estado em sua pessoa, é a Constituição encarnada*” (Sousa, 1978, p. 56 e 61). Daí por que o parlamentarismo sugerido por Zacarias levaria o Brasil à catástrofe. Ao desestruturar a unidade conferida pelo ascendente monárquico, o parlamentarismo levaria à destruição da monarquia pela revolução e à instalação de uma ditadura, único meio de manter a ordem na ausência do príncipe. A leitura do reacionário espanhol Donoso Cortès conferia ao discurso antiparlamentarista de Brás Florentino um tom apocalíptico:

Está escrito (e ninguém o poderá apagar) que todo o Império dividido há de perecer (...) e o parlamentarismo que divide os ânimos e os inquieta; que põe em dispersão todas as hierarquias, que divide a sociedade em cem partidos; e que não contente com a divisão natural do poder já estabelecida, quer ainda levar essa divisão ao seio do poder centralizador e unitivo, o poder real ou moderador; - o parlamentarismo, que é a divisão no todo e em todas as partes (...), não pode subtrair-se nem se subtrairá jamais ao império dessa lei inexoravelmente soberana (Sousa, 1978, p. 370).

No entanto, quando Brás passava do plano da legitimação ideológica para o da discussão político-constitucional, ele deixava de lado a teologia política dos contrarrevolucionários. O Poder Moderador passava a ser explicado como “*a expressão de uma grande necessidade governativa, como um elemento indispensável da ordem e de verdadeira liberdade, e como a mola principal nos governos monárquicos, constitucionais e representativos, qual o nosso*”; “*a mais alta expressão da soberania nacional, acautelando-se sabiamente contra os seus próprios desvios; é a vontade suprema da sociedade querendo antes de tudo sua existência e conservação; é, em uma palavra, a realeza ou a monarquia*”. Dentre todas as suas atribuições, destacavam-se três, que reuniam “*o atributo essencial da realeza nas monarquias constitucionais*”. Eram elas a livre nomeação e demissão de ministros, o direito de veto legislativo e o de dissolução da Câmara dos Deputados, todas “*inteiramente discricionárias por sua natureza*”. Recusando a tese da superioridade do Parlamento, para Brás Florentino a supremacia pertencia ao Imperador, encarregado de vigiar e moderar “*a ação desordenada desse poder (o legislativo)*”. A doutrina parlamentarista não passava de artifício a favorecer “*as ambições oligárquicas de ministros e deputados aspirantes ao*

ministério" (Sousa, 1978, 34-41, 69, 86, 118). Fruto de fraudes eleitorais, a Câmara jamais poderia se tornar o centro de gravitação da política. O exercício discricionário do Poder Moderador era essencial para que a oposição mantivesse acesa a esperança de retornar ao governo dentro da ordem. Rejeitava-se assim, não só o *parlamentarismo*, mas o próprio *governo parlamentar* existente desde a época do Regresso. Brás acreditava que o chefe do Estado deveria recrutar ministros fora do Parlamento. Só assim ele poderia "*repelir os mimosos das facções*", embora houvesse "*homens desleais, e dominados exclusivamente pelo espírito mesquinho, e pelos interesses egoísticos*", que levavam "*os seus cálculos até a corrupção e ao falseamento das instituições juradas*" (Sousa, 1978, p. 97).

4.4. A interpretação científica do Poder Moderador: Tobias Barreto.

A questão do poder moderador - o governo parlamentar no Brasil (1871 e 1881), de Tobias Barreto, teve por principal objetivo aproveitar a polêmica em torno do quarto poder, para fazer a defesa da autonomia do campo do direito face à política, a partir de um novo paradigma científico. O jurista profissional deveria acerrar-se do novo paradigma de bases positivistas ou científicas, que assimilava perspectivas materialistas e sociológicas da literatura alemã. Daí as críticas epistêmicas, políticas, hermenêuticas e sociológicas dirigidas ao paradigma eclético espiritualista francês, na base das interpretações de Zacarias, Uruguai e Brás Florentino (Barreto, 1892, p. 418). A doutrina do Poder Moderador não passava de uma tentativa de conciliar a antiga monarquia absoluta com o constitucionalismo, recorrendo a ficções idealistas. Tobias desprezava Constant, cuja "*frívola teoria, romanticamente afeiçoada*", já não estava "*no caso de prestar serviços*" (Barreto, 1892, p. 311). O debate sobre o Poder Moderador também permanecia insolúvel, segundo ele, porque as interpretações flutuavam conforme as ambições partidárias: "*O espírito científico nada tem que ver com ela, que é um produto do espírito de partido, da cotêrie, da chicana oposicionista; e como tal está sempre aberta no jardim da retórica parlamentar*" (Barreto, 1892, p. 419). Isso não quer dizer que as posições de Tobias fossem ideologicamente mais progressistas ou liberais do que as dos conservadores. Ao contrário, sua interpretação científica de fundo sociológico refletia a Teoria do Estado alemã, de índole despótico ilustrada, favorável ao Estado forte e à centralização. Daí suas críticas ao "*anacrônico*" e "*excessivo liberalismo*" (Barreto, 1991, p. 192). Era dever do Estado para ele intervir sobre a sociedade para favorecer o desenvolvimento da arte e da indústria. E o órgão primeiro dessa intervenção, a despeito de todas as suas críticas, era justamente o imperador: "*Entre o despotismo liberalizante de um autocrata e o liberalismo despolitizante de um rei que entoa e não canta ou que reina e não governa, eu não hesito em escolher o primeiro*" (Barreto, 1991, p. 71).

Do ponto de vista científico, a questão da responsabilidade ministerial se resumia em saber se era possível o parlamentarismo no Brasil. Baseada em um raciocínio de base sociológica e culturalista, Tobias argumentava como o visconde de Uruguai: cada nação era tão diferente e particular quanto os indivíduos. Cada período histórico teria também suas próprias leis. Por conseguinte, "*cada povo deve ter sua liberdade política, isto é, que cada um deve entendê-lo a seu modo*" (Barreto, 1991, p. 111). O parlamentarismo não era uma panaceia universal, como acreditavam os liberais, mas tão somente a última fase evolutiva do constitucionalismo na Inglaterra, produto da sua história, da religião protestante, e da forma como lá se interpenetravam Estado e sociedade. A singularidade de tal experiência não autorizava transposições feitas à revelia das realidades de dada país. Instituições produtos da pura razão abstrata se chocavam contra os

costumes e acabavam ruindo: “*O constitucionalismo é um produto do entendimento, da faculdade de criar conceitos, que, não tendo base na experiência, são tão vazios e fúteis, como os produtos da imaginação*” (Barreto, 1892, p. 422). O parlamentarismo era, portanto, inadaptável ao povo brasileiro - povo católico, estragado, abatido, egoísta, inconsciente, sujeito à politicagem, à oratória oca e à insubordinação militar: “*O único meio de salvar e engrandecer o Brasil, é tratar de colocá-lo em condições de poder ele tirar de si mesmo, do seio da sua história, a direção que lhe convém*” (Barreto, 1892, p. 394). Uma vez que a Constituição admitia a influência do monarca nos negócios públicos, ele não deveria ser reduzido “*ao triste mister de um órgão sem função, um penduricalho inútil no corpo social*” (Barreto, 1991, p. 73).

Conclusão

A construção do Estado nos países europeus se deu em torno da figura do rei, que concentrava em sua pessoa a soberania monárquica. Nas repúblicas americanas, aquela tarefa foi mais difícil porque a lógica autoritária, que impunha concentrar o poder em torno do presidente, era desmentida por constituições liberais que preconizavam sua dispersão em benefício do legislativo, do judiciário e das províncias. Agravava a tarefa um mundo como o da América ibérica do século XIX, no qual já não havia a legitimação tradicional do monarca, mas ainda não se desenvolvera aquela outra, puramente racional-legal, do presidente. Daí a instabilidade política e constitucional das repúblicas hispânicas, com a importante exceção do Chile. O Brasil também discrepou, por ter construído seu Estado sob o regime de uma monarquia constitucional. Reconhecendo a soberania da Nação, a Constituição manteve o antigo herdeiro da Coroa como seu primeira representante. Conciliação que ajudou a tornar menos traumática a transição para o Estado independente. Mas a experiência do Poder Moderador no período também cristalizou no imaginário de certos grupos a suposição de que, em algum nível, alguma autoridade na cúpula do Estado deveria representar a unidade do corpo político e em nome dela preservar o equilíbrio constitucional, político e social da Nação.

Esse imaginário adentrou a república. Se não como poder explícito como doutrina. Herdeiros da interpretação de Zacarias, liberais como Rui Barbosa e Pedro Lessa reivindicariam para o Supremo Tribunal a função de poder moderador da ordem republicana, encarregada de zelar pela efetividade dos valores republicanos, liberais e democráticos plasmados na Constituição. À luz da interpretação conservadora do visconde do Uruguai, os militares também reivindicaram para as Forças Armadas, responsáveis pelo advento do novo regime, o direito de tutelar e intervir sempre que o sistema político lhes parecesse prisioneiro de forças subversivas. Esse embate entre o judiciarismo republicano democrático e o militarismo autoritário nacionalista, julgado superado depois de trinta anos da Constituição de 1988, reaparece hoje com toda a sua dramaticidade. Pior: o militarismo reapareceu aliado a um presidente da República cuja concepção reacionária de governo parece análoga àquela de Brás Florentino (Lynch, 2021, p. 82-116). É a experiência histórica do Poder Moderador que projeta ainda hoje sua longa sombra sobre o constitucionalismo brasileiro.

Referências

Almeida, T. F. de. (1944). *O conselheiro Francisco José Furtado: biografia e estudo de história política contemporânea*. Companhia Editora Nacional.

- Anais da Câmara dos Deputados do Império. (1879, 17 de março).
- Anais da Câmara dos Deputados. (1841, 25 de maio).
- Anais da Câmara dos Deputados. (1841, 12 de junho).
- Anais do Senado do Império. (1841, 6 de julho).
- Anais do Senado do Império. (1869, 22 de junho de 1869).
- Anais do Senado do Império. (1869, 7 de julho).
- Andrada e Silva, J. B. de. (1973). *Obra política* (Vol. 1). Senado Federal.
- Atas da Assembleia Constituinte Brasileira. (1823, 23 de agosto).
- Atas da Assembleia Constituinte Brasileira. (1823, 23 de junho).
- Atas da Assembleia Constituinte Brasileira. (1823, 26 e 28 de julho).
- Atas da Assembleia Constituinte Brasileira. (1823, 30 de abril).
- Autran, M. G. de A. (1881). *Constituição política do Império do Brasil seguida do ato adicional, da lei de sua interpretação, e de outras que eles são referentes e comentada para o uso das faculdades de Direito*. Laemmert.
- Bagehot, W. (2012). *The English Constitution* (Paul Smith ed.). Oxford University Press (original publicado em 1867).
- Barreto, T. (1892). *Estudos de direito*. Laemmert & Cia.
- Barreto, T. (1991). *Estudos alemães* (5ª ed.). Record.
- Basile, M. O. (2001). *Ezequiel Corrêa dos Santos: um jacobino na Corte Imperial*. Editora da FGV.
- Blackstone, S. W. (1893). *Commentaries on the Laws of England in Four Books*. J.B. Lippincott Co.
- Bolingbroke, H. S. J. (1997). *Political writings*. Cambridge University Press.
- Bonavides, P. (1987). A Constituição do Império. *Revista de Informação Legislativa*, 24(94).
- Caneca, J. A. D. R. F. (1976). *Ensaio Político: crítica da Constituição outorgada; Bases para a formação do pacto social e outros*. PUC/Rio.
- Carvalho, J. M. de. (1997). *D. Pedro II: ser ou não ser*. Companhia das Letras.
- Carvalho, J. M. (1997). *Teatro de Sombras: a política imperial*. Relume Dumará.
- Carvalho, J. M. (2018). O rei e a representação da nação. In R. Ramos, J. M. Carvalho & I. C. Silva (Eds.), *A monarquia constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)* (pp. 123-145). Dom Quixote.

- Catteeuw, L. (2009). Réalisme et mythologie de la raison d'État. *Revue de Synthèse*, 130(6), 223.
- Chateaubriand, F.-R. (1987). *Chateaubriand politique: Textos escolhidos, apresentados e anotados por Jean-Paul Clément*. Hachette.
- Clermont-Tonnerre, S. M. A. (1791). *Analyse raisonnée de la Constitution française décrétée par l'Assemblée nationale des années 1789, 1790 e 1791*.
- Constant, B. (1861). *Cours de politique constitutionnelle* (2ª ed.).
- Constant, B. (1997). *Écrits politiques*. Librairie Générale Française.
- Ferraz, S. E. (2017). A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). *Revista de Sociologia e Política*, 25(62), 63-91.
- Freeman, E. (1873). *The growth of the English Constitution from the earliest times* (2a. ed.). Macmillan and Co.
- Góis e Vasconcelos, Z. de. (1979). *Da natureza e dos limites do Poder Moderador*. Câmara dos Deputados.
- Góis e Vasconcelos, Z. de. (2002). *Zacarias de Góis e Vasconcelos* (C. H. de S. Oliveira, Org., p. 287). Editora 34.
- Gonçalves, R. M. (1970). *Um diplomata austríaco na Corte de São Cristóvão (Á margem do diário do Barão de Hübner) – Brasil – Uruguai – Argentina e 1882*. Conselho Federal de Cultura.
- Guizot, F. (1855). *Histoire de la civilisation en Europe: depuis la chute de l'Empire romain jusqu'à la Révolution française* (6ª ed.). Perrin et Cie.
- Guizot, F. (1861). *Histoire parlementaire de France – Recueil complet des discours prononcés dans les chambres de 1819 à 1848* (Tome 5, p. 228). Michel Lévy Frères. (Obra original publicada em 1846).
- Laboulaye, E. (1871). *Le parti libéral – son programme et son avenir* (8e éd., revue et augmentée). Charpentier et Cie. (Obra original publicada em 1863).
- Lanjuinais, J.-D., Conde de. (1832). *Constitutions de la Nation française*. In V. Lanjuinais (Ed.), *Œuvres de J.-D. Lanjuinais, pair de France, membre de l'Institut, etc., avec une notice biographique* (Tome 2). Dondey-Dupré Père et Fils, Imprim. Libraires.
- Locke, J. (1998). *Dois tratados sobre o governo* (J. Fischer, Trad.). Martins Fontes. (Original work published 1689)
- Lynch, C. (2024). *Fundações do pensamento político brasileiro: a construção intelectual do Estado no Brasil (1580-1860)*. Topbooks.
- Lynch, C. E. C. (2021). Entre o judicialismo e o autoritarismo: O espectro do poder moderador no debate político republicano (1890-1945). *História do Direito: Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito - IBHD*, 2(3), 82-116.

- Malouet, P.-V. (1994). *Discours de Malouet sur la sanction royale*. In F. Furet & R. Halévi (Eds.), *La monarchie républicaine: la Constitution de 1791*. Fayard
- Mascarenhas, N. L. (1961). *Um jornalista do Império – Firmino Rodrigues Silva*. Companhia Editora Nacional.
- Mendes, J. dos S. (2011). *O Barão de Caxias na guerra contra os farrapos* (Dissertação de mestrado, Universidade de Passo Fundo).
- Mill, J. S. (1998). *O Governo Representativo* (E. J. Monteiro, Trad., 3ª ed.). IBRASA. (Original publicado em 1861).
- Mirabeau, H. G. R. de, Conte de. (1989). Sur Le droit de veto. In F. Furet & R. Halévi (Eds.), *Orateurs de la Révolution française* (Vol. I – Les Constituants). Gallimard.
- Mirabeau, H. G. R. de, Conte de. (1996). Discours de Mirabeau sur le droit de veto. In F. Furet & R. Halévi (Eds.), *La monarchie républicaine: la Constitution de 1791*. Fayard.
- Mounier, J.-J. (1989). In F. Furet & R. Halévi (Eds.), *Orateurs de la Révolution française* (Vol. I – Les Constituants). Gallimard.
- Neves, L. M. B. P. (2003). *Corcundas e constitucionais: a cultura política da independência (1820-1822)*. Revan.
- Pedro II. (1956). *Diário de 1862*. In *Anuário do Museu Imperial* (Vol. XVII). Ministério da Educação e Cultura.
- Pedro II. (1958). *Conselhos à Regente* (J. C. de O. Torres, Ed., pp. 27–28). Livraria São José.
- Pedro II. (1998). À Regente D. Isabel. In Isócrates et al., *Conselhos aos governantes* (p. 825). Senado Federal.
- Prévost-Paradol, A. (1981). *La France nouvelle et Pages choisis* (P. Guiral, Prés., notes). Éditions Garnier Frères. (Obra original publicada em 1868).
- Saint-Pierre, J.-H. B. (1819). *Œuvres complètes* (Nova ed. revista, corrigida e aumentada, Tome 11). P. Dupont Libraire.
- Santos, E. F. dos. (1999). *A monarquia no Brasil: o pensamento político da independência*. EDUFES.
- São Vicente, J. A. P. B. (Marquês de). (2002). *José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente* (E. Kugelmas, Org.). Editora 34.
- Smith, D. L. (2003). Politics in early Stuart Britain. In B. Coward (Ed.), *A companion to Stuart Britain*. Blackwell Publishing.
- Sousa, B. F. H. de. (1978). *Do Poder Moderador: ensaio constitucional contendo a análise do título V, capítulo I, da Constituição política do Brasil*. Introdução de Barbosa Lima Sobrinho. Senado Federal.
- Sousa, J. R. (1870). *Análise e comentário da Constituição política do Império do Brasil ou teoria e prática do governo constitucional brasileiro*. Imprensa B. de Mattos.

- Uruguai, P. J. S. S. (1960). *Ensaio sobre o direito administrativo*. Ministério da Justiça.
- Vianna, H. (1966). *D. Pedro I e D. Pedro II: acréscimos às suas biografias*. Companhia Editora Nacional.

Recebimento: 21/02/2025

Aprovação: 02/04/2025