

O quarto poder no constitucionalismo brasileiro do período da independência

El cuarto poder en el constitucionalismo brasileño del período independentista

The fourth power in Brazilian constitutionalism of the independence period

AUTORES

Daniel Machado Gomes*

daniel.machado@ucp.br

Tiago da Silva Cicilio**

tiagocicilio@gmail.com

* Professor do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis (UCP, Brasil).

** Doutorando de Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio, Brasil).

RESUMO:

Durante o Império, a organização política brasileira se caracterizou pela existência de quatro poderes, sendo atribuído ao monarca o exercício do poder moderador. Embora parem dúvidas sobre as circunstâncias da inserção do quarto poder no texto constitucional, antes mesmo da Constituição de 1824, certas correntes políticas já advogavam pelo reconhecimento de prerrogativas ao imperador que integravam o poder real, concebido por Benjamin Constant. O presente trabalho tem o objetivo de demonstrar que a organização quadripartite do poder no Brasil oitocentista deita raízes em uma concepção de constitucionalismo liberal que correspondia a um projeto nacional gestado no período da Independência, sendo anterior à outorga da Constituição Imperial. Foi percebido que artigos publicados na imprensa entre 1822 e 1823 já defendiam que o monarca exercesse as atribuições que posteriormente foram incorporadas ao poder moderador, notadamente o direito de veto absoluto. Conclui-se que a corrente do constitucionalismo brasileiro que triunfou com a Independência criou bases teóricas para justificar a existência do quarto poder na estrutura constitucional, ao espelhar um projeto nacional que buscava, essencialmente, conjugar ordem com liberdade.

RESUMEN:

Durante el Imperio, la organización política brasileña se caracterizó por la existencia de cuatro poderes, siendo atribuido al monarca el ejercicio del poder moderador. Aunque existen dudas sobre las circunstancias de la inserción del cuarto poder en el texto constitucional, incluso antes de la Constitución de 1824, ciertas corrientes políticas ya abogaban por el reconocimiento de prerrogativas al emperador que integraban el poder real, concebidas por Benjamin Constant. El presente trabajo tiene como objetivo demostrar que la organización cuatripartita del poder en el Brasil del siglo XIX tiene sus raíces en una concepción del constitucionalismo liberal que correspondía a un proyecto nacional creado durante el período de la Independencia, anterior a la concesión de la Constitución Imperial. Se notó que los artículos publicados en la prensa entre 1822 y 1823 ya defendían que el monarca ejercía las atribuciones que luego se incorporaron al poder moderador, en particular el derecho de veto absoluto. Se concluye que la corriente del constitucionalismo brasileño que triunfó con la Independencia creó bases teóricas para justificar la existencia del cuarto poder en la estructura constitucional, al reflejar un proyecto nacional que buscaba, esencialmente, conjugar orden con libertad.

ABSTRACT:

During the Empire, the Brazilian political organization was characterized by the existence of four powers, being attributed to the monarch the exercise of the moderating power. Although there are doubts about the circumstances of the insertion of the fourth power in the constitutional text, even before the Constitution of 1824, certain political currents already advocated for the recognition of prerogatives to the emperor that integrated the royal power, conceived by Benjamin Constant. The present work aims to demonstrate that

the quadripartite organization of power in nineteenth-century Brazil is rooted in a conception of liberal constitutionalism that corresponded to a national project created during the Independence period, prior to the granting of the Imperial Constitution. It was noticed that articles published in the press between 1822 and 1823 already defended that the monarch exercised the attributions that were later incorporated to the moderating power, notably the right of absolute veto. It is concluded that the current of Brazilian constitutionalism that triumphed with Independence created theoretical bases to justify the existence of the fourth power in the constitutional structure, by mirroring a national project that sought, essentially, to combine order with freedom.

1. Introdução

A organização político-jurídica do Brasil oitocentista se caracterizou pela monarquia constitucional e pela existência de quatro poderes, dos quais dois foram atribuídos ao monarca, e um era por ele exercido: o poder moderador. Mesmo que não se saiba ao certo quem teria introduzido o quarto poder no projeto que veio a se tornar a Carta Constitucional de 1824, antes disso, já existiam correntes políticas que advogavam pelo reconhecimento de prerrogativas do imperador típicas do poder moderador. Desse modo, o presente trabalho tem o objetivo de demonstrar que a organização quadripartite do poder político no período imperial possui raízes em uma concepção de constitucionalismo liberal preconizada pelo franco-suíço Benjamin Constant e que correspondia a um projeto nacional gestado no período da Independência, sendo anterior à outorga da Constituição Imperial.

Para tanto, foram empregados os métodos de investigação próprios da chamada Nova História, considerando a perspectiva de António Manuel Hespanha (1986). Isso porque esta pesquisa se caracteriza por uma abordagem crítica do passado, contribuindo para a superação da visão tradicional e positivista da História do Direito. Além de articular a criticidade com uma abordagem de investigação documental em fontes de natureza diversa, com o manejo de fontes primárias, como os projetos de constituição do arquivo da Casa Imperial do Brasil, do acervo do Museu Imperial, e números de periódicos, como do *Regulador Brasileiro*, e fontes secundárias. Como referencial teórico, elegeu-se as contribuições de Benjamin Constant, um pensador contemporâneo aos fatos examinados, cuja escolha teve razões de fundo conjuntural e estrutural.

O texto que segue se encontra dividido em três partes, sendo inaugurado pelo exame das linhas teóricas adotadas pelo constitucionalismo brasileiro, especialmente as contribuições de Benjamin Constant, que foram essenciais para o desenvolvimento e estabelecimento do poder moderador. Neste sentido, ressaltam-se as atribuições e prerrogativas que Constant concebe como partes integrantes do poder real, bem como as justificativas do autor para a existência e a neutralidade do quarto poder. A partir disso, a segunda seção do texto apresenta discussões em torno dos direitos régios, em especial o direito de veto absoluto, que figuraram na imprensa entre 1822 e 1823 e na Assembleia Constituinte de 1823. Nesta parte, serão relacionados os argumentos em favor e contra o veto real com o papel político que a imprensa atribuía ao imperador, analisando de modo detalhado os argumentos trazidos por periódicos que reverberavam as ideias de Constant, especialmente do *Regulador Brasileiro*, tanto pela relevância do periódico e do seu conteúdo quanto pela importância do seu redator no cenário político. Por fim, na terceira e última parte do artigo discutem-se as condições do surgimento do poder moderador na Constituição de 1824, que objetivou, em um regime de governo misto, o estabelecimento da ordem e da garantia das liberdades.

2. Benjamin Constant e o constitucionalismo brasileiro

Há dois séculos, o Brasil se tornava independente pela via do constitucionalismo, num ambiente em que as discussões públicas e as disputas políticas se converteram nos arcabouços jurídicos que regeram o Império. E desde a segunda metade do mesmo século, os estudos de história constitucional vêm se ocupando das ideias que influenciaram e proporcionaram a estruturação desse modelo político-jurídico brasileiro.

A historiadora Cecilia Helena de Salles Oliveira (2022, p. 13) inscreve os eventos que levaram à independência da América portuguesa em contextos históricos mais abrangentes, articulando-

PALAVRAS-CHAVE

Veto absoluto;
liberalismo;
Benjamin
Constant.

PALABRAS CLAVE

Veto absoluto;
liberalismo;
Benjamin
Constant.

KEYWORDS

Absolute veto;
liberalism;
Benjamin
Constant.

Recibido:
15/08/2022

Aceptado:
07/06/2023

os com os movimentos independentistas americanos e, sobretudo, às revoluções que se espalharam pela Europa entre os séculos XVIII e XIX. Cecília Oliveira (2022, p. 155) afirma que as tratativas em torno da independência e das cerimônias de aclamação e coroação do imperador afastaram grupos políticos liberais que defendiam propostas constitucionais voltadas ao cerceamento do poder do rei e do Executivo. Neste sentido, foram bem-sucedidas as ações ministeriais para frear uma possível subordinação do imperador ao Poder Legislativo. No entanto, após o início dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1823, a definição dos limites do Executivo aparece como um dos problemas centrais.

Na Assembleia Constituinte, cabia aos deputados discutir as atribuições dos poderes de Estado, o equilíbrio entre Executivo, Legislativo e Judiciário, os limites de ação dos membros de cada poder, entre outras questões. Segundo Cecília Oliveira (2022, p. 158; p. 182), os deputados da Assembleia Constituinte se viram diante de desafios semelhantes aos enfrentados pelos constituintes norte-americanos, pelos deputados espanhóis em Cádiz, em 1812, e em Madri, em 1820, bem como pelos deputados reunidos em Lisboa, entre 1821 e 1822. Foi nesse contexto que a expressão “poder moderador” foi empregada inicialmente, durante as sessões de debate da Constituinte, por José Joaquim Carneiro de Campos, o marquês de Caravelas. Contrariando outros deputados, Carneiro de Campos defendeu que a sanção real era natural no regime monárquico, posto que fosse da natureza deste regime que o monarca contrabalançasse as resoluções do Legislativo e este temperasse a autoridade do monarca. Caravelas frisou ainda que o poder moderador auxiliaria o equilíbrio e a harmonia dos poderes de Estado.

Cecília Oliveira (2022, p. 183) aponta que a introdução do quarto poder estava em debate dentro e fora da Assembleia, se não tinha o endosso da maioria dos deputados também não estava descartada em função de desafios enfrentados pelos dirigentes da Corte na condução das guerras de independência, no reconhecimento externo, na consolidação das lideranças provinciais. E um dos exemplos é a imprensa da época da independência: alguns periódicos – especialmente o *Regulador Brasileiro* e o *Correio Braziliense* – defendiam o regime monárquico e associavam o debate sobre o poder real com os escritos de Benjamin Constant e com as propostas de restauração da monarquia na França, no período pós-napoleônico. Esse periódico empregavam o termo “poder real” como metáfora da posição política ocupada pelo monarca, que era chefe de Estado e governo (Executivo) e possuía o direito de iniciativa das leis (Oliveira, 2022, p. 182).

Nesse sentido, é possível apontar a relevância das concepções de Benjamin Constant, que se transformaram em vetores na construção da realidade constitucional brasileira da Independência em diante tanto na Assembleia quanto na imprensa. Nos debates da Assembleia Constituinte de 1823, precisamente na sessão de 18 de agosto, Maciel da Costa mencionava que as obras do escritor francês se supunham “nas mãos de todos” e afirmava, como Constant, que “as reformas das instituições de um povo são mais obras do tempo do que do gabinete” (Senado Imperial, 1823, Livro 4, p. 117). Havia ainda os que invocavam os argumentos de Benjamin Constant para se contraporem, como Silva Lisboa que, na sessão de 6 de agosto, conclamou não ser Constant “seu homem”, porque teria ele um “insidioso sistema de fazer o ministério ter as atribuições do poder executivo, figurando ao monarca constitucional mero poder neutro”, que, “a pretexto de sagrado e inviolável”, tornar-se-ia “uma autoridade nula” (Senado Imperial, 1823, Livro 4, p. 37).

O poder neutro ou real a que Silva Lisboa se refere é uma das mais originais contribuições de Constant para a Teoria Constitucional. Assim como Montesquieu, Constant compreendia o poder político do Estado moderno a partir das suas três funções essenciais: executiva, legislativa e judiciária. Funções convertidas em uma estrutura de poderes políticos ativos. No entanto, Constant via na experiência política que a separação dos poderes políticos ou os freios e contrapesos da teoria de Montesquieu, ainda que sofisticados e importantes na ordem político-jurídica, não eram suficientes para garantir a estabilidade do governo e sua harmonia com o indivíduo.

A partir desse contexto, Constant concebeu mais um poder, com prerrogativas bem definidas pela constituição, para fazer frente aos comuns abusos dos demais poderes no sistema político – por exemplo, um poder que toma para si o controle total do governo, para exercê-lo autoritariamente – e ao defeito das constituições que revestiam um dos poderes políticos ativos (executivo, legislativo e judiciário) de atribuições especiais, como a guarda de todo o governo. Ora era dado este poder ao legislativo, ora ao executivo, e

comumente se traduzia em brecha para a usurpação do poder por um deles, resultando em despotismos ou tiranias. Cenário que demandava um poder moderador e restaurador da ordem.

Assim, Constant identificou a necessidade de criar um poder com a função de moderar o sistema político, exercendo autoridade sobre os demais, apoiando e coordenando o tabuleiro político. Sem intervir, tal poder deveria agir senão para restabelecer o equilíbrio rompido ou para estabilizar a organização estatal comprometida. Um poder neutro que esteve relacionado inicialmente à forma republicana por causa de uma herança teórica, pois os sistemas que se tinham notícia, a exemplo dos neorromanos, vinham vinculando a possibilidade de um bom governo – com liberdade e civilidade – à forma republicana (Skinner, 1999). A esse respeito, o historiador Quentin Skinner, em sua obra *Liberdade antes do Liberalismo*, diz ser um equívoco grosseiro da época, já que a história revela que um sistema republicano pode intrometer mais do que um monarca absoluto nos negócios privados.

Nesse primeiro momento, em que o quarto poder foi pensando dentro da lógica republicana, Constant defendeu que ele deveria ser exercido por um colegiado. Existiram pensadores contemporâneos a Constant, como o abade Sieyès¹, que também consideravam a necessidade de um poder neutro e o atribuía a um colegiado, que deveria ser a elite, como aparece em suas *Considerações sobre o Governo Representativo* e na obra *O que é o Terceiro Estado?*. Entretanto, os desdobramentos da Revolução Francesa a partir da instauração de uma república, o estabelecimento e queda do Império napoleônico e a retomada do poder pela Monarquia francesa na Restauração alteraram a compreensão do autor. Constant se convenceu que o rei tinha as características ideais para ser investido no poder neutro, ainda que pudesse ser ocupado por um presidente.

Importante pontuar que um dos principais objetivos políticos do momento era o estabelecimento de um governo estável e limitado por uma constituição, exercido sobre um sistema equilibrado com separação de poderes, e dotado de poderes capazes de promover as liberdades individuais em comunhão com a civilidade – é possível extrair tais objetivos até da Declaração de 1789. Mas, com os desdobramentos históricos havia grande suspeita sobre as formas puras de governo, como a monarquia absolutista, e a forma republicana. Por isso, a monarquia constitucional apareceu como uma possibilidade razoável, já que se tratava de um governo moderado – ela e a república representativa eram modalidades de governo moderno naquele século. Segundo Bobbio (1997, p. 136), o governo moderado é uma interpretação do governo misto² da teoria clássica, que, apesar de em alguns pontos divergirem, lida com a distribuição e harmonia dos poderes para evitar o abuso do poder, desconcentrando o poder supremo e tentando equilibrar o tabuleiro político a fim de garantir as liberdades individuais (Bobbio, 1997, p. 70).

Com a possibilidade de uma monarquia constitucional, Constant concebeu a estrutura governamental com quatro segmentos: os três ativos da teoria clássica (executivo, legislativo e judiciário) e um neutro (Constant, 2014, p. 37). Com relação aos três poderes ativos, sua configuração se assemelhou à teoria de Montesquieu, ou seja: o poder executivo estaria a cargo dos ministros com função de executar as leis; o legislativo contaria com uma câmara hereditária representativa da continuidade e outra câmara representativa da opinião pública; e o judiciário, dividido em tribunais e juizes para julgar casos particulares. Já o quarto poder foi atribuído ao rei e tinha como objetivo evitar os colapsos comuns da clássica organização dos poderes, como a supremacia de um ou mais poderes sobre os demais.

Para Benjamin Constant (2014, p. 38), o poder neutro – também chamado de poder real – não se confunde com os demais poderes ativos, posto que seu alcance se estende a todos os pontos da organização e possui a finalidade de preservação, reparação e não hostilidade. E justamente por ser superior e intermediário aos demais poderes políticos, o poder neutro interfere para restabelecer o equilíbrio no tabuleiro político, além de empreender esforços para conservar a integridade de cada poder político e do sistema inteiro, sem significar substituição, ainda que algum deles se desviasse do interesse organizacional.

Constant (2014, p. 42) considerava a monarquia constitucional um espaço natural para seu sistema de poderes ativos e neutro, pois o monarca teria as características essenciais ao detentor e executor do quarto poder. Isso porque o rei era inviolável, por ser herdeiro de uma natureza singular que o distinguia de todas as

outras pessoas, e por ser proprietário de uma dignidade considerada sagrada, que fazia parte do patrimônio familiar e que não entrava no cálculo político. Nesse sentido, o monarca seria “um ser à parte, superior às divergências de opiniões, cujo interesse maior é a manutenção da ordem e da liberdade, inatingível por todas as paixões da condição comum” (Constant, 2014, p. 39).

Nessa lógica, as pessoas comuns, ao contrário do monarca, não gozavam dessa condição de inviolabilidade e sacralidade. Quando investidas no poder estavam sempre receosas de voltar ao *status* anterior. Angústia que não acometia o rei, que infundia tranquilidade e serenidade, “flutuando acima das contradições humanas” (Constant, 2014, p. 40). Segundo Constant, esse benefício na monarquia constitucional não possuía equivalência em um sistema republicano, especialmente pelo fato de o cargo ser periódico, tornando difícil a defesa da autoridade, já que estaria sempre em “igualdade” com os outros poderes (2014, p. 42).

Em uma estruturação do governo com quatro poderes realizada por Benjamin Constant, nenhuma lei poderia ser feita sem as duas câmaras do legislativo; nenhum ato poderia ser executado sem a assinatura dos ministros do Executivo, estes responsabilizáveis; nenhum caso particular seria julgado fora dos tribunais do judiciário. E se os ministros de Estado se tornassem perigosos ou as câmaras se apresentassem inconvenientes e ameaçadoras ou se o judiciário agisse de maneira pernicioso, o poder real se apresentaria como seu moderador, para restabelecer a harmonia por meio de suas prerrogativas de destituição de ministros, de veto das leis ou de concessão de graça.

Dentre as prerrogativas do poder neutro, o direito de veto absoluto sobre as leis constituía uma das suas principais atribuições, razão pela qual, foi alvo de intenso debate tanto na França quanto no Brasil. Em termos gerais, esse direito implicava na possibilidade de “dar a última palavra” no processo legislativo. Nesse processo, a iniciativa das leis ficaria restrita aos membros do poder legislativo, exercida pelas duas câmaras em assembleia, e os ministros de Estado poderiam expressar o desejo do governante. Assim, a presença e voz dos ministros no processo legislativo é apresentada por Constant como uma questão importante, significando o aperfeiçoamento do sistema representativo, por propiciar o diálogo próximo entre o governo e os representantes.

Em resumo, entende-se que o quarto poder na estrutura política foi pensado a partir de uma desconfiança em relação ao elemento democrático que era parte integrante do modelo de governo misto. Na concepção da época, este elemento se encontrava no exercício legislativo da câmara eleita, a Assembleia dos Deputados. Devido a uma perspectiva política aristocrática, Constant sustentava que o poder neutro solucionaria os desequilíbrios do sistema governamental e dos abusos de um ou mais poderes sobre os demais. A concepção de Constant atribuía ao poder neutro (real) uma posição superior aos demais, em especial ao Legislativo, posto que o monarca titularizava os direitos de destituição da Assembleia, bem como os direitos de veto e de graça, além de gozar de posição de neutralidade dentro do sistema. Constant advogava que tais características que conferiam ao poder real a força necessária para tornar o sistema político moderno um todo orgânico e barrar os alargamentos de um poder sobre os outros, garantindo a ordem e a liberdade individual. Isso, no entanto, nada tem a ver com o que acreditava Silva Lisboa, pois o monarca não seria um mero poder neutro com autoridade nula.

Muito embora o poder neutro tenha sido um dos assuntos importantes discutidos na Assembleia Constituinte de 1823, como descrito no início desta seção com menção a Silva Lisboa e Maciel da Costa, a versão pátria do poder real de Constant foi estruturada no projeto de Constituição para o Império do Brasil elaborado pelo Conselho de Estado de 1823, o qual ostentou caráter sagrado, com titular inviolável e não dependente de delegação terrena, por ser autodelegado. Entretanto, a historiografia jurídica vem demonstrando que a configuração de um poder real aparece antes desse evento, a exemplo da base constitucional escrita por Francisco Gomes da Silva, que contém observações de D. Pedro.

No Brasil, o poder real foi designado de poder moderador e, ainda que com ligeiras diferenças daquele concebido por Constant, foi instituído para equilibrar os poderes políticos, estabelecer a ordem e garantir direitos individuais. Cecília Oliveira (2022, p. 181) explica que o poder moderador era o principal elemento para a salvaguarda do equilíbrio entre os demais poderes. Em coerência com a concepção de constitucionalismo

liberal do período, em especial o constitucionalismo ibérico, a monarquia brasileira atribui ao imperador as prerrogativas do quarto poder, sob a justificativa de promover a estabilidade política do Império, evitando o risco de golpes e instabilidade institucional. Todavia esta opção política foi também uma forma de concentrar poder nas mãos do monarca e limitar a democracia representativa.

De fato, qualquer que fosse o modelo escolhido, a estruturação político-constitucional do Império do Brasil precisava ligar com as demandas pela urgente estabilização do Estado no Além-Mar ante as inúmeras ameaças de iminentes conflitos armados com a Metrópole; com reconciliação das frações políticas e sociais em nível institucional; com manutenção da ordem com a garantia das liberdades; e com integração de todas as partes do imenso território do Império, que corria o risco de se fragmentar, como os vizinhos colonos espanhóis.

Não à toa essas questões eram correntes na imprensa, através da qual se debatia a fórmula de Constant, especialmente as prerrogativas e atribuições do poder real, como o direito de veto absoluto sobre as leis promulgadas pelos representantes da nação, instituto que asseguraria, segundo Constant, ao monarca o papel concomitante de garantidor da ordem e das liberdades. Na prática, serviram de justificativa à implementação do quarto poder no Brasil, a existência de tensões e conflitos que surgiram entre diferentes grupos políticos e sociais durante o processo de construção do Estado brasileiro. Foi o caso da luta pelo poder entre elites locais e o governo central ou este e os grupos sociais marginalizados, como aponta a análise realizada por Andrea Slemian (2016).

3. Os debates em torno do veto na imprensa

Desde o fim de 1822, vários periódicos haviam se voltado para a discussão dos futuros trabalhos da Assembleia. Havia periódicos como o *Sentinela da Liberdade*, por meio do qual Cipriano Barata buscava mobilizar votantes e eleitores contra as tentativas de desorganização do sistema liberal português de 1822 (Oliveira, 2022, p. 160). Mais especificamente, Barata se mostrava contrariado pela perspectiva de que o imperador exercesse o poder de veto absoluto sobre as decisões do Legislativo. O *Revérbero Constitucional Fluminense* foi outro periódico que defendeu a compreensão de que o Poder Legislativo era o núcleo decisório de um governo constitucional, por expressar a vontade e a opinião dos cidadãos. Em sentido semelhante, o *Correio do Rio de Janeiro* passou a atuar nos debates em torno da Assembleia, advogando pela recuperação dos princípios da Constituinte portuguesa, ao mesmo tempo que sustentava ser o monarca um agente vigilante das autoridades em geral para que estas respeitassem as liberdades individuais.

No entanto, Cecília Oliveira (2022, p. 163) indica o peso de políticos liberais que buscavam uma composição entre as prerrogativas monárquicas e a atuação do Legislativo, na definição do modelo constitucional a ser adotado pelo Brasil. “Aproximando-se de Constant, entre outros pensadores monarquistas, esses deputados temiam a ação destruidora dos chamados jacobinos, mas não queriam se desfazer das liberdades individuais e coletivas já alcançadas” (Oliveira, 2022, p. 163). Este grupo de liberais enfatizava que caberia ao monarca a função mediadora entre os poderes. Neste mesmo período, *O Regulador Brasileiro* se apropriava de argumentos de Benjamin Constant para propor a explicitação dos limites entre os poderes, garantindo as liberdades individuais contra os arbítrios tanto do Executivo quanto do Legislativo (Oliveira, 2022, p. 160).

O periódico *O Regulador Brasileiro* é considerado um importante veículo da imprensa áulica do Rio de Janeiro que começou a circular em julho de 1822, sob o nome *Regulador Brasílico-Luso*. Apesar da proliferação de periódicos, devido ao fim da censura prévia e à liberdade de imprensa pós-Revolução do Porto (Gomes, Cicilio & Neves, 2020), esse jornal se destacou por divulgar uma proposta de constitucionalismo para o Brasil baseada no liberalismo conservador – uma doutrina que assumiu desde o início, como afirma Carneiro da Cunha na sessão de 24 de maio de 1823 (Brasil, 1823, Tomo 1, p. 152). Tal projeto político conjugava um Estado forte e centralizado com postulados liberais, como, a divisão dos poderes e os direitos do homem³. Esta versão do constitucionalismo liberal buscava o meio-termo entre o despotismo do governo e a anarquia das massas, seguindo uma linha próxima ao pensamento de Benjamin Constant⁴.

Nas páginas do *Regulador Brasílico-Luso* é de se remarcar a atuação de Frei Francisco de Santa Teresa de Jesus Sampaio, que figurou como jornalista e como redator desse periódico em meados de 1822. Figura importante nos eventos em torno da Independência, a quem é reputada a redação do manifesto do “Fico”, frei Sampaio se enfileira entre os representantes do constitucionalismo liberal do início do século XIX, que buscavam equacionar ordem com direitos. Ele pertencia ao grupo que se mantinha ao redor do então príncipe D. Pedro na defesa da adoção de uma monarquia constitucional no Brasil. A atuação do religioso o insere nos quadros do chamado clero constitucionalista, que influenciou a vida pública brasileira por meio do púlpito, da imprensa e de associações destinadas à causa nacional.

Apesar de frei Sampaio não se referir expressamente a um quarto poder, ele defendeu em seus escritos prerrogativas típicas do poder neutro concebido por Constant, que integrariam as funções do poder executivo a serem desempenhadas pelo imperante, sendo a principal delas o direito de veto absoluto do monarca⁵. A esse respeito, Cecília Oliveira menciona que “na grande maioria das repúblicas e das monarquias do período as atribuições do Poder Moderador apareciam arroladas junto ao Poder Executivo” (Oliveira, 2022, p. 181). E, além disso, frei Sampaio defendia que o monarca integrasse o processo legislativo, e sustentava que fosse adotado um modelo de governo misto, pois se tratava do regime mais adequado à defesa da liberdade dos povos.

Entretanto, algumas dessas ideias não foram bem recebidas pelo chamado grupo de Ledo ao qual frei Sampaio pertencia e que era adversário do grupo do Bonifácio. Estas duas facções apoiavam diferentes formulações políticas sobre o Brasil, refletindo o intenso debate de ideias sobre o futuro do Império português. Frei Sampaio chegou a ser ameaçado de expulsão da maçonaria, segundo Alexandre Barata (2011, pp. 208-209), por veicular no *Regulador* doutrina política subversiva do constitucionalismo e dos princípios maçônicos, com vistas a persuadir os povos do Brasil de princípios aristocráticos. A causa da acusação residia na publicação seriada de excertos de autores franceses e ingleses, justamente, a respeito da sanção real e do veto absoluto, que ocupou as páginas do *Regulador Brasílico-Luso*, a partir de 28 de agosto 1822.

O periódico publicou uma série de trechos sobre o veto real retirados de Montesquieu, Blackstone, Mirabeau, entre outros, defendendo uma monarquia constitucional em que o monarca integrasse a legislatura, com vistas a proteger a nação de possíveis abusos da assembleia, cujos efeitos se sentia por conta dos eventos do passado próximo. Neste contexto, o imperante teria o papel de assegurar a liberdade política numa forma de governo que pode ser descrita como mista, posto que comportaria o elemento monárquico, aristocrático e democrático. Esta proposta política se encontra também consignada no esboço de uma constituição monárquica para o Brasil, escrito em 1823, por frei Sampaio⁶.

O veto real ocupava uma posição central na definição do modelo político, pois a influência do Executivo através do veto absoluto na atividade legislativa configurava uma das principais prerrogativas do poder real concebido por Benjamin Constant. Com isso, ao tempo da Independência se veiculavam na imprensa duas versões do constitucionalismo: os que eram contrários ao veto absoluto e os que defendiam esta prerrogativa do monarca. Estes últimos arquitetaram as bases para o surgimento do poder moderador na Constituição de 1824, por defenderem uma de suas atribuições precípuas, mesmo sem se referirem explicitamente a um quarto poder.

Cristian Lynch (2014, p. 90) demonstra que a combinação entre os três elementos podia produzir basicamente duas espécies de regime misto: a monarquia constitucional e a república representativa. O autor explica que a monarquia constitucional era definida, justamente, pela integração do monarca no processo legislativo através da sanção ou do veto, associada com a participação do povo na elaboração legislativa, tal como vigorou no Brasil durante o período imperial. A república representativa tinha um espectro mais amplo, abarcando desde repúblicas como os Estados Unidos da América até monarquias caracterizadas pela fraqueza do chefe de Estado perante a Assembleia, que era o caso de Portugal, sob a égide da Constituição de 1822.

Apesar das divergências de visões sobre o constitucionalismo, as propostas veiculadas na imprensa confluíam para a defesa de um regime misto que congregasse os elementos monárquico, aristocrático e democrático. A discordância pairava sobre a relação entre estes elementos e não sobre a presença deles. É

o que se observa, em parte, a dissertação *Projetos de constituição para o Império brasileiro (1822-1824): uma análise comparada do governo e das liberdades individuais*, escrita por Tiago da Silva Cicilio (2022), que inventaria e analisa as bases e projetos constitucionais apresentados para auxiliar a Assembleia Constituinte de 1823 ou o Conselho de Estado ou serem a própria constituição do Brasil.

O *Correio Braziliense* é um dos periódicos do período da independência que publicaram uma proposta de Constituição para o Brasil (*Correio Braziliense*, 1822, vol. XXIX, pp. 371-384). Trata-se de um jornal editado mensalmente em Londres de 1808 a 1822, por Hipólito José da Costa Pereira de Furtado e Mendonça, no qual foi publicado o *Projeto de Constituição Política do Brasil*, em setembro de 1822. Essa proposta consagra uma monarquia representativa com divisão trina dos poderes políticos: executivo, legislativo e judiciário. O poder executivo é atribuído ao rei, que o exerce por meio dos ministros do Conselho de Estado, e dentre as suas prerrogativas consta o exercício do poder legislativo, juntamente com a Câmara dos representantes do povo.

Com relação ao processo legislativo, o projeto do *Correio Braziliense* previa que, após a iniciativa das leis, se aprovadas em plenário, eram encaminhadas ao Conselho de Estado, que poderia ratificar, emendar ou rejeitar. Nesse caso, o Conselho tinha o direito de veto, fazendo com que, na emenda ou rejeição, a lei proposta voltasse aos representantes para deliberarem novamente. Mas, se o Conselho aprovasse a lei, esta seguiria para o rei, que podia sancionar ou vetar, e o veto tinha caráter absoluto, pois a matéria não retornaria na mesma sessão para rediscussão. Ou seja, de acordo com a proposta do *Correio Braziliense*, o monarca teria um papel decisivo na elaboração das leis e na filtragem de quais normas convinham à nação.

Ainda que não em formato normativo, o modelo político para o Brasil do *Regulador Brasileiro* foi publicado na última edição do jornal. O *Regulador* sucedeu o *Regulador Brasilico-Luso*, a partir de outubro de 1822, e encerrou suas atividades em 12 de março de 1823. E nessa última edição há uma discussão do modelo que deveríamos adotar, sendo que três deles se encontravam no centro do debate. Dois eram considerados inviáveis pelo redator e o terceiro era tido como vantajoso à *fortuna* nacional. Dentre os dois inviáveis, constava o modelo de governo português que se configurava pelo legislativo absoluto e, por isso mesmo, segundo o periódico, continha problemas gravíssimos que decorreriam das inúmeras arbitrariedades dos legisladores, produto de suas paixões manifestas no Congresso. O outro modelo a se evitar era a democracia pura, chamada de “espírito político da Europa”, que era apresentado pelo jornal como uma anarquia tendente ao progresso, que não passava de demagogia. O *Regulador* considerava que a democracia pura levaria a nação à desordem, ao ódio público e à insegurança. Na visão do redator do periódico (1823, Vol. 34, p. 525), a prosperidade do extenso e ramificado Brasil dependia justamente da adoção de um sistema que concentrasse o poder no maior interessado pela causa do Brasil, o Imperador, combinado com o projeto de duas câmaras.

Também no último número do *Regulador Brasileiro* foi publicado um folheto escrito por Bernardo Gama que, entre outros assuntos, se ocupou do veto real: “então se mostrará o modo porque se deve organizar esse Corpo Legislativo, não absoluto como o de Portugal, mais com a preponderância do Príncipe que he o maior interessado na conservação do Estado” (*Regulador*, 1823, Vol. 34, p. 521). Gama era um defensor da monarquia constitucional que sofreu diversos ataques dos autodenominados republicanos, que defendiam uma democracia pura, ou seja, não admitiam a influência do Executivo através do veto absoluto na atividade legislativa. Estes democratas consideravam legítimo tudo aquilo que fosse proveniente do livre interesse dos que compunham o Legislativo.

O modelo de monarquia constitucional defendido nas páginas do *Regulador Brasileiro* consistia na concentração de poder nas mãos do príncipe, que atuava como chefe do Executivo, mas ao mesmo tempo integrava o processo legislativo. Segundo a última edição do jornal (1823, Vol. 34, p. 523), como parte do Legislativo, o imperador repararia os abusos dos gananciosos e mal-intencionados da Câmara Representativa, assim como garantiria a liberdade e a prosperidade nacional. Segundo o *Regulador*, isso era assim porque “o monarca nascera em berço esplendido, donde não quereria e nem necessitaria ascender” (1823, Vol. 34, pp. 524-525).

O argumento acima se aproxima bastante da justificação do poder real, apresentada por Benjamin Constant,

segundo a qual, por não ter interesses próprios, o monarca atua como um regulador dos demais poderes. Assim, não há instabilidade na instituição do poder neutro na figura do rei que, despido de pessoalidade, não tenderia a declínios ou favorecimento pessoais, sua vigilância seria o cumprimento dos limites preestabelecidos, e o pleno funcionamento das engrenagens constitucionais. Para Constant, a “monarquia constitucional tem grande chance de criar esse poder neutro na pessoa do rei, já cercada de tradições e lembranças, e revestida de uma força de opinião que serve de base à força política” (Constant, 2005, p. 206).

Diversamente do *Regulador* e do *Correio Braziliense*, a proposta de Constituição publicada no *Correio do Rio de Janeiro* até previu o veto do imperador, mas permitia que o legislativo o derrubasse. Em setembro de 1823, foi publicado o projeto assinado por “seu constante leitor”, enviado ao periódico em resposta à convocação do editor, após este tecer comentários a respeito do Projeto de Constituição apresentado na Constituinte. O texto consagrava também uma monarquia representativa chefiada pelo imperador, todavia o legislativo figurava como poder moderador, responsável por vigiar a Constituição e moderar o sistema nos casos de confusões entre os poderes ou atentados contra a Constituição. Os poderes seguiam a doutrina clássica com tripartição, independência e harmonia, porém a distribuição dos poderes e suas competências intencionavam o estabelecimento de um legislativo forte, fiscal dos atos do executivo e observador do desempenho dos seus deveres.

Nesse caso, o poder executivo seria exercido pelo imperador, considerado sagrado e inviolável, que dependeria da assinatura dos ministros para validar seus atos executivos, ficando os ministros responsáveis por tudo que assinassem. Cabia ao imperador executar leis, nomear e demitir ministros de Estado, embaixadores, encarregados e agentes do Governo e os demais empregados, nomear bispos, contudo o monarca não podia adiar ou dissolver a Assembleia (*Correio do Rio de Janeiro*, nº 42, 1823, p. 168). Para o autor do projeto, a dissolução traduzia novas eleições, com todos os incômodos e transtornos de uma nova reunião, assim como o adiamento representaria outra reunião por tempo determinado, em que os custos seriam arcados pelo Tesouro, tudo à revelia do arbítrio do governo.

Na formulação do *Correio do Rio de Janeiro*, o legislativo teria apenas uma Câmara: o Congresso Geral de representantes, cujos membros seriam eleitos de forma indireta. O sistema unicameral se justificava, já que a maioria nutria ódio à aristocracia e havia grande suspeita sobre o senado, “que em toda a Europa é o patrimônio [da aristocracia]” (*Correio do Rio de Janeiro*, nº 42, 1823, p. 167). O processo legislativo começava na Câmara e as leis ordinárias⁷ aprovadas eram encaminhadas para o imperador publicar ou vetar. No caso de veto, a lei retornaria à Câmara com as fundamentações imperiais, que eram analisadas pelos representantes e, se não concordassem com as razões apresentadas, poderiam publicar a lei. O periódico defendia que assim era para reequilibrar o processo legislativo porque, como previu o sistema unicameral, seria arriscado condicionar as leis apenas à sanção do imperador e não poderia admitir o veto absoluto, algo “perigosíssimo” e vergonhoso para uma nação livre (*Correio do Rio de Janeiro*, nº 43, 1823, p. 170). Além da sanção e do veto suspensivo, o imperador não tinha qualquer participação na legislatura, senão “comunicar” ou “lembrar” uma proposta de lei.

Por fim, ressalte-se que o tratamento do veto no *Projecto de Constituição para o Império do Brasil*, de relatoria de Antônio Carlos, apresentado em 15 de setembro de 1823, na Assembleia Geral Constituinte e Legislativa. Como os demais projetos, o documento contemplava uma monarquia representativa com a tripartição clássica dos poderes a partir das funções essenciais do Estado, todos estes considerados delegados da nação. Todavia, se comparado ao modelo defendido pelo *Regulador* e pelo *Correio Brasiliense*, o projeto de Antônio Carlos apresentava uma sutil diferença quanto ao papel do veto do monarca no processo legislativo, que ostentava efeito suspensivo – igual ao projeto do *Correio do Rio de Janeiro*.

Quanto ao processo legislativo, percebe-se que a iniciativa das leis cabia aos deputados e senadores – que formavam a Assembleia Geral, num sistema bicameral, nomeada de Salas – e ao imperador, que devia exercê-la por mensagem ou pelos ministros comissários, que podiam assistir e discutir as propostas sem direito a voto. Essas três figuras juntas eram consideradas o Poder Legislativo, uma delegação da nação, sendo que o monarca era o responsável por velar pela guarda da Constituição e pela observância das

leis. Assim, a iniciativa de lei exercida pelos deputados seguiria para análise dos senadores e vice-versa, podendo resultar em aceitação, emenda ou desaprovação. Nos dois últimos casos, o projeto retornaria à Sala anterior para deliberação sobre a matéria. Após aprovação nas duas Salas, o projeto de lei seria encaminhado para a sanção ou oposição real, o que devia acontecer dentro de um mês.

A oposição do imperador ao projeto de lei através do veto gerava um efeito suspensivo e, uma vez suspenso, o projeto teria chances de ser reapresentado em legislaturas futuras. Se o projeto suspenso fosse apresentado nas duas legislaturas seguintes, seria considerado sancionado independente do julgamento do imperador. Esta regra valia só para as leis ordinárias, não se aplicando às normas constitucionais, aos decretos da Assembleia e aos atos internos dos outros poderes políticos, que prescindiam da sanção do imperador. Conforme explica Otávio Tarquínio de Sousa (1952, pp. 547-551), os debates em torno da dispensa de sanção do imperador à Constituição e às leis constitucionais foram um dos fatores que colaboraram para a corrosão da confiança do monarca nos deputados que debatiam e votavam a Constituição, o que resultou na solução *manu militari* que dissolveu a Assembleia Constituinte.

4. A inserção do poder moderador na Constituição de 1824

Em 12 de novembro de 1823, um decreto do imperador estabelecia que, havendo convocado a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa e havendo esta perjurado ao solene juramento que prestara de defender a integridade e independência do Império e sua dinastia, a dissolvia e convocava outra, a qual seria por ele apresentado um projeto duplamente mais liberal de constituição. O ato de violência contra os deputados gerou manifestações de desgosto de muita gente de sentimentos liberais, mas pode ser tido como paradigmático do modelo de constitucionalismo liberal que seria adotado no Brasil. Tal modelo guardava semelhanças com o que fora adotado em Portugal, na Espanha e em França no mesmo período.

Antonio Manuel Hespanha posiciona a introdução do constitucionalismo liberal em Portugal num quadro amplo que aponta para semelhanças com a experiência brasileira. De acordo com Hespanha (2010, pp. 10-11), a modernidade do primeiro liberalismo não resiste à evidência de que era ainda muito dependente de instituições e formas mentais da monarquia corporativa, como aparece na Constituição de Cádiz. Além disso, Hespanha (2010, p. 10) enfatiza a compatibilidade das novas ideias com antigas rotinas, a persistência de antigas práticas, como pedir mercês às Cortes ou esperar do governo que suprisse falhas da regulação legislativa.

Sem negar as evidentes contribuições do constitucionalismo liberal, Hespanha se contrapõe à ideia normalmente defendida pela “história comemorativa” de que “o liberalismo teria instaurado uma ruptura com o passado e fundado um novo modelo político”, bem como à noção segundo a qual “liberalismo teria criado e implantado nas ideias e na prática conceitos como cidadão, origem contratual da nação e soberania, concentração ou monopólio do poder pelo Estado e primado da lei como tecnologia” (Hespanha, 2010, p. 9).

Ao comentar as afirmações de Hespanha sobre o constitucionalismo liberal em Portugal, o historiador Arno Wehling (2022, p. 121) acrescenta que no Brasil este movimento se caracterizou como importação do ecletismo francês, definido logo depois politicamente como conciliação. Para Wehling (2022, p. 121), um dos dilemas dos liberais ao longo do século XIX foi a incongruência entre a defesa de um máximo de liberdade possível e de solução centralizadora, se ela visasse à modernização econômica. O autor indica como exemplos deste paradoxo no Brasil o Memorial orgânico de Varnhagen e o posicionamento político de Rui Barbosa em 1882.

Ainda segundo Wehling (2022, p. 121), Hespanha enfoca a adaptação das teses liberais ao concreto histórico no caso português oitocentista, indicando os remanescentes do Antigo Regime. Todavia o autor admite a representatividade no contexto geral do liberalismo europeu, posto que os corporativistas passaram a acolher algum grau de progresso social na ordem que desejavam, ao passo que os liberais se tornaram menos individualistas, o que teria levado ambas as posições a convergências, como o ecletismo, um fusionismo em política.

Foi nesse espírito de conciliação entre liberdade e centralização que o poder moderador foi introduzido na Carta Constitucional de 1824, apontando para continuidades que permaneceram durante todo século XIX, ao lado das descontinuidades introduzidas na ordem política brasileira. Foi assim que, para evitar maior irritação do espírito liberal e nativista, no dia 13 de novembro, o imperador baixou o decreto que criava o Conselho de Estado com a incumbência precípua de organizar o projeto de Constituição.

O Conselho de Estado era composto de dez membros, dos quais seis eram ministros de Estado e quatro eram escolhidos como conselheiros. Dos dez membros do Conselho de Estado, oito haviam atuado como deputados na Assembleia Constituinte de 1823. As relações de continuidade entre a Assembleia e o Conselho podem ser atestadas de muitas maneiras, seja pela sua composição, seja pelo conteúdo do documento. De fato, o projeto de Antônio Carlos recolhera o essencial das Constituições do mesmo gênero no período e o Conselho teria se valido do seu texto para avançar mais depressa na tarefa que lhe fora destinada pelo imperador. O barão Homem de Mello (1973, p. 99), em *A Constituinte perante a História*, cotejou os dois textos, reforçando a ideia de que o Conselho utilizara o projeto de Antônio Carlos. O Conselho foi nomeado em 13 de novembro e em 11 de dezembro, menos de um mês depois, entregava o projeto de Constituição.

Varnhagen (1957, p. 233) explica que em 11 de dezembro o Conselho de Estado deu por findo o seu projeto e, no dia 20, o texto oficial estava impresso. Segundo o autor, o projeto se limitou a dar melhor classificação às doutrinas consignadas no projeto da Assembleia, além de “ser mais generoso a respeito da liberdade de cultos” e introduzir, como primeira experiência na prática, o poder moderador” (Varnhagen, 1957, p. 234). Entretanto, deve-se ressaltar que houve uma alteração de peso com o acréscimo do poder moderador, além de um considerável incremento da liberdade religiosa. Especula-se que as mudanças teriam sido trazidas pelo Conselho a partir de um projeto de texto supostamente entregue pelo imperador.

Como as Atas do Conselho entre 1823 e princípios de 1828 se encontram extraviadas, não há documentos que registrem as discussões entre os conselheiros no período que abrange os debates para a redação da Constituição do Império. Este quadro impõe dificuldades para se estabelecer a autoria do projeto do texto constitucional, bem como para analisar alterações que resultaram no texto outorgado pelo Imperador. Logo, há muitas dúvidas a respeito das bases sobre as quais o Conselho de Estado deu início aos trabalhos de elaboração do projeto do texto constitucional, quem teria executado a maior parte da tarefa e qual teria sido a participação pessoal de D. Pedro na empreitada. Octavio Tarquínio de Sousa (1952, p. 582) defende que o elemento sobre o qual mais se apoiou o Conselho de Estado foi o projeto da Assembleia Constituinte, de autoria de Antônio Carlos, a despeito de o projeto do Conselho apresentar as matérias de modo mais metódico, possuir técnica jurídica mais apurada e incluir como principal inovação o quarto poder: o poder moderador.

Em *História do Império* (2018, p.683), Tobias Monteiro demonstra que a elaboração da Constituição jurada era reputada ao baiano Carneiro de Campos, o futuro marquês de Caravelas. Isso, em que pese a existência de controvérsia sobre a contribuição de Francisco Carneiro de Campos para o projeto. Octávio Tarquínio de Sousa (1952, p. 583) defende que, à míngua de provas irretorquíveis da autoria de Francisco Carneiro de Campos, deve prevalecer a autoria do irmão José Joaquim Carneiro de Campos, pois este teve sempre maior relevo e demonstrou, além de qualidades políticas, grandes conhecimentos jurídicos. Varnhagen (1957, p. 234) também defende que José Joaquim Carneiro de Campos seja o principal organizador da Constituição 1824, destacando que o texto recebeu de Vilela Barbosa “alguns retoques de redação e modificação da ordem de exposição das doutrinas”. Armitage pensa do mesmo modo e, transmitindo informações orais da época, diz que o autor seria José Joaquim (Brasil, 1973, p. 4)⁸.

Em texto introdutório às *Atas do Conselho de Estado* publicadas pelo Senado, José Honório Rodrigues concorda com Varnhagen e de Armitage, corroborando a tese de que José Joaquim é o responsável pelo projeto do texto constitucional de 1824 (Brasil, 1973, p. 4). Não se nega que os irmãos Carneiro de Campos possam ter conversado sobre o projeto e que José Joaquim possa ter recebido conselhos, sugestões e avisos de Francisco, mas tudo indica que o futuro marquês de Caravelas foi o principal redator do projeto da Constituição, embora não tenha sido o único a elaborar o texto, pois é de se considerar que os demais

conselheiros bem como o imperador tenham também contribuído. Além do projeto da Constituinte, Carneiro de Campos recorreu a outras fontes que podem ter colaborado para a criação do quarto poder.

Na obra *Galeria dos brasileiros ilustres*, Sisson afirma que Caravelas teve a honra de receber do imperador, que prometera uma constituição mais liberal do que a que se discutia na Assembleia, “um projeto de nova Constituição por ele redigido, com o qual cumpria religiosamente a imperial palavra; mas, com a bondade que o caracterizava, pediu a José Joaquim Carneiro de Campos que aproveitasse tudo aquilo que julgasse conveniente a bem do país” (Sisson, 1861, p. 150). Acrescenta a informação de que o futuro Caravelas ao cabo de oito dias de atividade e esmero concluiu o projeto.

Inegavelmente, D. Pedro I participou da elaboração de um esboço da Constituição, conforme é afirmado por Sisson. Octavio Tarquínio de Sousa corrobora a tese ao mencionar que o título da publicação do projeto do Conselho de Estado confirma esta hipótese: “Projeto de Constituição para o Império do Brasil organizado em Conselho de Estado sobre as bases apresentadas por S.M.I. o Sr. D. Pedro I, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil” (Sousa, 1952, p. 585). O biógrafo de D. Pedro I explica que a Biblioteca Nacional possui três exemplares da edição deste projeto, datado o trabalho de 11 de dezembro de 1823, e assinado pelos dez conselheiros, sendo significativo que o fizesse em último lugar José Joaquim Carneiro de Campos. Ou seja, quiseram os constitucionalistas que ficasse consignada a participação do monarca na obra. Tarquínio de Sousa (1952, p. 586) também faz menção a uma indicação de Cruz Lima a respeito de um “projeto da Constituição, de letra do imperador” tirado do Gabinete imperial.

No Museu Imperial, onde hoje se encontra o arquivo retirado do Castelo d’Eu, não existe propriamente um original do punho de D. Pedro. Existem, entretanto, dois manuscritos sobre projetos da Constituição que são descritos por Octávio Tarquínio de Sousa (1952, p. 586) como sendo “um de bela caligrafia e o outro da inconfundível letra de Gomes da Silva”, o secretário do imperador, dito Chalaça. O primeiro é datado de 1823 e, depois de longa introdução na qual defende o veto absoluto do monarca, enumera 24 artigos e cogita de apenas três poderes.

A Tarquínio de Sousa (1952, p. 587), o projeto escrito por Gomes da Silva parece posterior ao escrito em bela caligrafia e baseado em parte nele, mas em vez de 24 artigos, contém 41. Vale lembrar que nas suas memórias Gomes da Silva conta que depois de dissolver a Assembleia, o imperador “trabalhava assíduo na formação da Constituição que prometera ao Brasil; e por este tempo me ordenava muitas e muitas vezes que escrevesse os seus pensamentos sobre diversos pontos dela, e até muitos parágrafos e artigos” (Silva, 1959, p. 81). Não se sabe se o manuscrito do Museu Imperial é o mesmo mencionado pelo Chalaça em suas memórias, mas este documento, que tem anotações com a letra do imperador, parece ter influenciado Carneiro de Campos.

O artigo 1º do manuscrito com a letra de Gomes da Silva versa sobre a importância da convivência harmônica entre os poderes para a liberdade do povo, sendo a sua redação: “A divisão e harmonia dos poderes é o princípio da liberdade política dos cidadãos em uma Monarquia Constitucional”. No documento, existe anotação do imperador substituindo a palavra liberdade por direito civil. A referência explícita ao quarto poder aparece no artigo 2º do manuscrito, no qual está indicado: “São quatro os poderes constitucionais, Legislativo, Moderador, Executivo e Judiciário”. Por baixo do vocábulo “moderador” é possível ler a palavra “sim” escrita com a letra de D. Pedro (I-POB-1823-Bra.pj. Museu Imperial/Ibram/Ministério da Cidadania).

A menção expressa ao poder moderador no projeto anotado pelo imperador não exclui que Caravelas tenha estruturado melhor as atribuições e prerrogativas do quarto poder, a partir das concepções de Constant, autor do qual era conhecedor. Nesse sentido é de se remarcar a importância do veto absoluto, que foi defendido por Caravelas na Assembleia Constituinte, conforme nota Tobias Monteiro (2018, pp. 656-657), e que era o meio pelo qual o monarca poderia defender a liberdade da demagogia, segundo os defensores da monarquia constitucional.

Em que pesem as divergências sobre a inserção do poder moderador no texto constitucional, se comparados os projetos de Constituição da Assembleia e do Conselho, percebe-se que o de Carneiro de Campos é de

fato mais liberal que o de Antônio Carlos, pelo menos em relação aos direitos fundamentais. Ressalte-se que Octavio Tarquínio de Sousa reconhece que “Não há comparação possível, por exemplo, entre as disposições a respeito das garantias dos direitos civis e políticos, tão claramente expostas e definidas por Carneiro de Campos, que fazem até parecer mais liberal o seu projeto” (1952, p. 593). Varnhagen (1957, p. 234) também afirma que, em relação à liberdade de cultos, o projeto do Conselho de Estado foi mais generoso do que o projeto votado pela Constituinte de 1823.

Na perspectiva do liberalismo proposto por Constant, em que o monarca atua como moderador e garantidor de direitos, o imperador cumpriu a promessa de criar uma Constituição mais liberal do que aquela votada pela Assembleia. A introdução do quarto poder no quadro constitucional seria, portanto, a pedra angular deste projeto político que depositava na figura do imperador o protagonismo no equilíbrio entre ordem e direitos. Tal função encontra raízes numa determinada vertente do constitucionalismo brasileiro do período da Independência que defendeu, desde sempre, a prerrogativa do monarca ao veto absoluto.

5. Conclusão

O constitucionalismo foi uma das principais forças motoras da Independência do Brasil, determinando a organização político-jurídica do recém-criado Império brasileiro. A adoção de um governo misto com quatro poderes não se deu por acaso, mas resultou de intensos debates promovidos pelos mais variados atores políticos que, através de periódicos e dos debates em espaços públicos, como a Assembleia Constituinte de 1823, formularam as bases do regime. Elaborado pelo Conselho de Estado, o projeto de Constituição adotado em 1824 consolidou tendências políticas que desde 1822 já advogavam pelo reconhecimento do imperador enquanto garantidor da ordem e das liberdades, função que veio a ser consubstanciada na figura do poder moderador.

O presente trabalho buscou demonstrar que as raízes da organização quadripartite do poder político durante o período imperial residem na concepção do constitucionalismo liberal professada pelos defensores da implementação de uma monarquia constitucional no Brasil. Inspirado no poder real – também chamado neutro – que foi desenvolvido pelo franco-suíço Benjamin Constant, o poder moderador correspondia em diversos aspectos ao projeto político do grupo dos áulicos, que esteve presente desde sempre nos debates públicos. Nesse sentido, as discussões em torno do caráter absoluto do veto real foram determinantes para plantar as bases do quarto poder no Brasil Império. Desde o período da Independência, observa-se na imprensa a publicação de artigos de opinião e de trechos de obras estrangeiras que defendiam o direito de o monarca vetar de modo terminante as leis que pudessem representar abusos do Legislativo. Com isso, atribuía-se ao rei um papel de mediador entre os poderes no regime de governo misto, função que lhe permitia atuar como defensor da liberdade dos povos.

O texto examinou ainda as divergências em torno da criação do projeto da Constituição de 1824, entre as quais se inserem as dúvidas sobre a contribuição de Carneiro de Campos, o Marquês de Caravelas, na introdução do quarto poder no texto constitucional e na definição das atribuições do poder moderador. Foram elencados diferentes argumentos em favor de atuação decisiva de Caravelas e, além disso, demonstrou-se o incremento liberal que se percebe no projeto a ele reputado, se cotejado com a proposta de Antonio Carlos. Percebeu-se também que é provável que Carneiro de Campos tenha recebido do imperador um esboço de Constituição com a menção ao poder moderador, cabendo-lhe estruturar as funções deste poder no regime misto.

Por fim, ao longo do artigo foi percebido que, se não havia muitas referências expressas ao quarto poder no debate público anterior a 1824, abundavam artigos na imprensa em defesa da titularidade de atribuições do monarca que, posteriormente, acabaram incorporadas ao poder moderador. Conclui-se, portanto, que a corrente do constitucionalismo brasileiro que triunfou com a Independência criou bases teóricas para justificar a existência do quarto poder na estrutura constitucional, ao espelhar um projeto nacional que buscava, essencialmente, conjugar ordem com liberdade.

NOTAS

¹ Emmanuel-Joseph Sieyès foi um clérigo, político e teórico político francês que desempenhou um papel importante durante a Revolução Francesa. Escreveu obras importantes, como *O que é o terceiro Estado?*, de 1789, e participou da elaboração da Constituição Francesa, de 1791. Também foi membro do Consulado e do Império sob Napoleão Bonaparte.

² Bobbio afirma que Políbio foi o primeiro a desenvolver a teoria do governo misto, sua intenção era alcançar a estabilidade governamental, tanto que para ele “a primeira causa do êxito ou do insucesso de um povo deve ser procurada na sua constituição” (1997, pp. 70-71).

³ Segundo Isabel Lustosa (*apud* Barata, 2011, p. 205), o *Regulador* era impresso com verbas públicas e o ministro José Bonifácio chegou a expedir cartas às províncias, recomendando a sua assinatura, quando do lançamento do jornal.

⁴ Sabe-se que a Constituição de 1824 acabou adotando a teoria de Constant a respeito do poder neutro com a nomenclatura de poder moderador.

⁵ Cristian Lynch (2014, p. 117) explica que na obra *Reflexões sobre as constituições e as garantias*, Benjamin Constant nomeara sete atribuições régias inerentes ao poder neutro: 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 poder judiciário, o poder de agraciar réus condenados e o direito de declarar a guerra e fazer a paz.

⁶ No acervo do Museu Imperial, encontra-se um manuscrito datado de 1823 e atribuído a frei Sampaio, no qual consta um projeto de constituição monárquica para o Brasil, que é antecedido por uma breve introdução. Nela, o autor expõe os pontos principais que sustentam sua visão política cuja proposta central é a criação de um governo misto, que se assemelha ao sistema delineado no último número do *Regulador Brasileiro*, publicado naquele mesmo ano de 1823.

⁷ As normas constitucionais seriam alteradas e publicadas sem qualquer intervenção do monarca.

⁸ Em sentido contrário, porém, há a tese sustentada por Rio Branco de que Francisco Carneiro de Campos teria redigido o projeto de Constituição que foi apresentado por José Joaquim Carneiro de Campos, seu irmão, ao Conselho de Estado, sendo depois aceito com pequenas modificações. Nesta mesma direção é o entendimento de Tavares de Lyra, segundo o qual antes dele, Silvestre Pinheiro e o Visconde de Ourém também o afirmaram.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barata, A. M. (2011). Política e religião no mundo luso-brasileiro: a trajetória do frei Francisco de Santa Teresa de Jesus Sampaio (1778-1830). In J. M. de Carvalho, M. Halpern Pereira, G. Sabina Ribeiro, & M. João Vaz (Orgs.). *Linguagens e fronteiras do poder*. Rio de Janeiro: FGV.

Bobbio, N. (1997). *A teoria das formas de governo* (S. Bath, Trad., 10ª ed). Brasília: UnB.

Brasil (1822-1831). I-POB-1823-Bra.pj. *Projeto de uma Constituição Monárquica* [ao que tudo indica, de autoria de Frei Francisco de Santa Teresa de Jesus Sampaio]. 1823. Anexo: rascunho do punho de Francisco Gomes da Silva reproduzindo os artigos da Constituição acima referida, com anotações de D. Pedro I. [1823].

Brasil (1823). *Anais do Parlamento Brasileiro de 1823*. Assembleia Geral, Legislativa e Constituinte do Império do Brasil (5 Tomos, transcrição). Secretaria Especial de Editoração e Publicações.

Brasil. (1973). *A Constituinte de 1823. Obra Comemorativa do Sesquicentenário da Instituição Parlamentar*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. (1973). *Atas do Conselho de Estado. Segundo Conselho de Estado (1823-1834)*. Brasília: Senado Federal.

Cicilio, T. da S. (2022). *Projetos de constituição para o Império brasileiro (1822-1824): uma análise comparada do governo e das liberdades individuais*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Constant, B. (2005). *Escritos de Política* (E. Brandão, Trad.). São Paulo: Martins Fontes.

Constant, B. (2014 [1814]). *Princípios Políticos Constitucionais. Princípios Políticos Aplicáveis a todos os Governos Representativos e Particularmente à Constituição atual da França* (A. Wander Bastos, Org. E Trad.). Rio de Janeiro: Freitas Bastos.

Correio Braziliense ou Armazém Literário (1822, set., Vol. XXIX). Londres: R. Greenlaw, 36, Holborn, 1822. Recuperado em 25 de outubro de 2021, de http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/correio_braziliense/correio_braziliense.htm.

Correio do Rio de Janeiro (1823, set.). Edições 41 a 43. Recuperado em 28 de outubro de 2021, de <http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=749370&pagfis=879>.

Gomes, D. M., Cicilio, T. da S., & Neves, R. A. (2020). O fim da censura prévia no Império português e a liberdade de imprensa no Brasil. In D. Ferreira Medeiros da Silva de Araújo, S. Vidal Nogueira, S. T. de Lima Silva, & W. Chagas da Silva Santos (Orgs.). *Direito: passado, presente e futuro* (1ª ed., Vol. 2). Rio de Janeiro: Pembroke Collins.

Hespanha, A. M. (1986). *Nova história e a história do direito* (Vol. 46, pp. 17-33). Coimbra: Vértice.

Hespanha, A. M. (2010). *Hércules confundido: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista, o caso português*. Curitiba: Juruá.

Homem de Mello, F. I. M. (1863). *A Constituinte perante a História*. Rio de Janeiro: Tip. da Atualidade.

Lynch, C. E. C. (2014). *Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG.

Monteiro, T. (2018). *História do Império: a elaboração da independência, 1803-1823*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial.

O Regulador Brasileiro (1823, 12 mar.). Artigos LXVII e LXVIII, nº 34, 16 p. Recuperado em 24 de setembro de 2020, de http://memoria.bn.br/pdf/700274/per700274_1822_00034.pdf.

Oliveira, C. H. de S. (2022). *Ideias em confronto: embates pelo poder na Independência do Brasil (1808-1825)*. São Paulo: Todavia.

Santa Teresa de Jesus Sampaio, F. de (1822-1831 [1823]). *Projeto de uma Constituição Monárquica*. Anexo: rascunho do punho de Francisco Gomes da Silva reproduzindo os artigos da Constituição acima referida, com anotações de d. Pedro I., 6 fls. duplas, formando um caderno, e 2 fls. I-POB-1823-Bra.pj.

Senado Imperial. *Annaes do Parlamento Brasileiro. Assembléa Constituinte do Império do Brazil* (5 livros, transcrição). Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1823. Recuperado em 20 de dezembro de 2021, de https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/ip_anaisimperio.asp.

Silva, F. G. da. (1959). *Memórias*. Rio de Janeiro: Souza.

Sisson, S. A. (1861). *Galeria dos brasileiros ilustres (os contemporâneos)* (Vol. 2). Rio de Janeiro: S. A. Sisson.

Skinner, Q. (1999). *Liberdade antes do Liberalismo* (R. Fiker, Trad.). São Paulo: Unesp.

Slemian, A. (2016). À espreita do Estado: reflexões sobre sua formação a partir das Independências na América. *Almanack*, 44–55.

Sousa, O. T. de. (1952). *A vida de D. Pedro I* (Vol. 2). Rio de Janeiro: José Olympio.

Varnhagen, F. A. de. (1957). *História da Independência do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos.

Wehling, A. (2022). Hespanha e uma crítica do liberalismo português. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, nº 83, 117-130.