

A propósito do Poder Moderador e do seu exercício por Pedro 2º

10/12/2025

“Antes de tudo, o Reinado é o Imperador...”

Joaquim Nabuco, Um Estadista do Império

“[...] eu não soube impor, eu não soube punir. [...] Os argentinos sabem ler, os brasileiros, não. Nessa matéria que mais prezávamos, o ex-mineiro [Domingo Sarmiento] teve sucesso em dez anos; eu malogrei em cinquenta.”

Jean Soublin, D. Pedro 2º: Memórias Imaginárias do Último Imperador

“Só uma coisa não fez o grande monarca durante todo o seu feliz reinado: foi a barba!”

Mendes Fradique, História do Brasil pelo Método Confuso

Pedro 2º esteve à frente do Império brasileiro por quase meio século. Antecipada a sua maioridade em 1840, na idade de 15 anos, governou até o momento em que, em 1889, uma passeata militar, diante do povo *bestializado*, instituiu a República. No longo intervalo, o país passou por vicissitudes, instabilidade e estabilidade políticas, conflitos armados internos, guerras com vizinhos, crises militar, religiosa e em relação aos proprietários de escravizados, o fastígio imperial e a sua decadência. Do ponto de vista político-institucional, foi uma quadra caracterizada pela reduzidíssima participação e grande quantidade de barreiras à entrada da cidadania, além do voto censitário, fraude, corrupção, intimidação, ausência de partidos efetivos, escassa institucionalização política (Santos, 1991).

No julgamento dos contemporâneos e dos pósteros, Pedro 2º vai do *Pedro Banana* dos caricaturistas ao imperador-cidadão, quase republicano (Barman, 1999; Carvalho, 2007; Schwarcz, 1998). De todo modo, teve em mão o dispositivo constitucional do Poder Moderador, e o usou sem parcimônia ora de modo prudente ora de maneira errática, tornando-se com tal instrumento o senhor do processo político-institucional, o que, ao fim e ao cabo, foi a fonte da sua potência e da sua perdição.

Contornos normativo-constitucionais do Poder Moderador

O Brasil teve a sua primeira constituição somente em 1824, entronizando-se nela o princípio da separação dos poderes. O projeto de que se originou a Constituição outorgada em 25 de março de 1824 teve como inspirador José Joaquim Carneiro de Campos (Linch, 2014), membro da extinta Assembleia Constituinte e ministro demissionário da pasta do Império no auge da crise da dissolução.

Publicado em 20 de dezembro de 1823, o projeto do Conselho de Estado introduziu o Poder Moderador — fadado a ser, durante os dois Impérios, a pedra angular da controvérsia política concernente à definição da esfera e alcance dos poderes constitucionais —, uma contribuição inovadora ao constitucionalismo em desenvolvimento (Moraes, 2011).

No Título 3º, tratando *Dos Poderes, e Representação Nacional*, se estabelecia que “a Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece” (artigo 9º), sendo reconhecidos como Poderes Políticos o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial. Ademais, reconhecia-se o imperador e a Assembleia Geral como representantes da Nação Brasileira (artigo 11 e 12). Pela letra constitucional, cabia ao imperador a titularidade do Poder Moderador e do Poder Executivo.

O primeiro, “a chave de toda a organização política”, lhe era delegado privativamente, como “Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante”, para que incessantemente velasse sobre “a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (artigo 98). Pelo artigo 99, a pessoa do Imperador era “inviolável, e sagrada” e ele “não [estava] sujeito a responsabilidade alguma”.

Segundo o artigo 101, o exercício do Poder Moderador pelo imperador dava-se: 1. Nomeando os senadores; 2. convocando a Assembleia Geral extraordinariamente nos intervalos das sessões, quando assim o pedisse o bem do Império; 3. Sancionando os decretos, e resoluções da Assembleia Geral, para que tivessem força de lei; 4. Aprovando, e suspendendo interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais; 5. Prorrogando, ou adiando a Assembleia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos, em que o exigisse a salvação do Estado; convocando imediatamente outra, que a substituísse; 6. Nomeando, e demitindo livremente os ministros de Estado; 7. Suspendendo os magistrados nos casos do artigo 154; 8. Perdoando, e moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença; 9. Concedendo Anistia em caso urgente, e que assim aconselhasse m a humanidade, e bem do Estado.

No que concerne ao Poder Executivo, “o Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado”, com as atribuições definidas no artigo 102. Por conta de acumular dupla titularidade de poderes, uma das discussões mais permanentes durante todo o Segundo Império foi de traçar as balizas práticas da operação do Poder Executivo pelos ministros, interrogando-se: como o imperador era irresponsável, quem se responsabilizava por seu atos? Como os ministros eram responsáveis, por que se responsabilizar por atos de outro? Qual seria, afinal, a natureza da relação entre o chefe do Poder Executivo e o presidente do Conselho de Ministros? (Carvalho, 2007).

Enciclopédia Itaú Cultural



Repulsa ao Poder Moderador pela Confederação do Equador

O esforço constituinte inaugural durou de 3 de maio a 12 de novembro de 1823, quando *manu militari* a Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil foi dissolvida. Nas então denominadas *províncias do Norte* organizou-se a reação ao primeiro golpe de Estado no país (Sousa, 2024) e realizou-se a primeira revolução constitucionalista brasileira (Rêgo, 2025).

Em 9 de janeiro de 1824, a vila de Campo Maior de Quixeramobim, na Província do Ceará, declarou decaída a dinastia bragantina e proclamou o governo republicano, tudo por conta da “horrorosa perfídia de D. Pedro I Imperador do Brasil banindo à força armada as Cortes convocadas no Rio de Janeiro”, deixando ele e a sua dinastia de “ser o Supremo Chefe da Nação e se novas Cortes convocadas em lugar assim o aprovarem”.

Em 2 de julho, no Recife, proclamou-se a Confederação do Equador, com Manuel de Carvalho Paes de Andrade, o presidente da Província de Pernambuco, dirigindo-se aos “habitantes das Províncias do Norte do Brasil”, nos seguintes termos: “[..] O Imperador desamparou-nos, e que nos resta agora? Unamo-nos para salvação nossa, estabeleçamos um Governo Supremo, verdadeiramente Constitucional, que se encarregue da nossa defesa e salvação” (Moraes, 2025).

No Recife, o frade carmelita Joaquim do Amor Divino Rabelo Caneca fundou e dirigiu (1823-1824) o jornal o *Tífis Pernambucano*, que propagava as ideias revolucionárias. Ao condenar as nascentes absolutistas da Constituição de 1824, Caneca (2024, p. 636) considerou o Poder Moderador “a chave-mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos”. E tornou-se o torniquete político-ideológico a verberar a ascensão do absolutismo e do centralismo, que via tanto em Pedro 1º quanto em José Bonifácio.

Mas a Confederação do Equador foi sufocada a ferro e fogo e o sangue de mártires e heróis jorrou sob a repressão brutal (Moraes, 2025).

Prática da Constituição do Império

Durante o Primeiro Império, não houve eficácia da Constituição, em face do poder pessoal do imperador. A rigor, tal se produziria com as praxes da Regência e, fundamentalmente, do Segundo Império. Lentamente, durante a Regência e o Segundo Império, o Estado brasileiro moldava instituições peculiares, como a forma do Estado, de início unitária e depois quase-federalista, na vigência do Ato Adicional sem Lei de Interpretação, e a atividade do Poder Moderador.

Restaurado nos anos 1840, passou o Conselho de Estado a assistir o imperador no exercício das atribuições do Poder Moderador, que lhe era delegado privativamente. Por conta de tal arranjo institucional, provocou-se uma das questões jurídico-políticas mais recorrentes no debate do século 19, a saber, se deveriam os ministros referendar atos que o imperador, nessa qualidade, praticava, não tendo eles participado do processo de decisão, nem da sua elaboração?

Zacarias de Góes e Vasconcelos, em 1860 (e 1862), Paulino José Soares de Souza, o visconde do Uruguai, em 1862, e Braz Florentino Henriques de Souza, em 1864 (1978), produziram o mais rico material sobre o tema do Poder Moderador. Quanto à definição, atuação e limites do Poder Moderador, Vasconcelos (2002) e Uruguai (2002) delinearam os pontos cardeais do

entendimento de tal poder, com as aproximações e distâncias caracterizadoras, respectivamente, das perspectivas liberal e conservadora.

No final dos anos 1860, davam-se os primeiros sinais da crise existencial da monarquia, cujo causa imediata fora a intervenção do Poder Moderador na queda do ministério encabeçado pelo liberal Zacarias de Góes e Vasconcelos, com a indicação do conservador Itaboraí para formar um novo governo. Um ministério conservador; uma Câmara liberal. O discurso de Zacarias (1869, p. 3), agora na oposição, diagnosticou e profetizou:

“[...] mais tarde ou mais cedo 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. E nenhuma revolução procederá da imprudência deste ou daquele partido as revoluções vêm sempre de cima [...] E para que as revoluções se evitem, é preciso pôr sal na cabeça do peixe.”

Em linhas gerais, os liberais orientavam a discussão em torno da máxima de Thiers – *o rei reina e não governa*, a que o conservador visconde de Itaboraí contrapunha-se, levando às últimas consequências, o ponto de vista de que *o rei reina, governa e administra* (apud Chacon, 1981, p. 27).

Mas como o imperador exerceu o Poder Moderador?

Nabuco (1997, p. 1.090) sustentou que o imperador o exercitava, sempre, obedecendo a três pressupostos: 1º) dentro da Constituição; 2º) de acordo com as ficções e usos do sistema parlamentar inglês, até onde foi tomado entre nós pelos próprios partidos; 3º) cedendo sempre à opinião e ao sentimento público. Anos antes, o seu pai, o conselheiro Nabuco de Araújo, na esteira da grande crise política de 1868, fez um contraponto a tanta obediência à Constituição, quando desfiou aquele *sorites fatal* “(...) que acaba com a existência do sistema representativo: o Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo no nosso país!” (Nabuco, 1997, p. 764).

Na síntese de Nabuco, o filho, “antes de tudo, o Reinado é o Imperador... ele será o árbitro da vez de cada partido, e como está em suas mãos o fazer e desfazer os ministérios, o poder é praticamente dele”. Já Oliveira Viana (2019, p. 325) viu, por sua vez, um aspecto benfazejo na institucionalização do Poder Moderador, e no papel do imperador em referência à formação de uma elite governante, quando dizia que “D. Pedro II não foi o Poder Moderador apenas; foi mais do que isso. Ele instaurou a censura romana da moralidade administrativa dos homens públicos do país – e a exerceu com uma autoridade que, pela posição do seu cargos, se tornava naturalmente irrefragável”. Para tanto, “fez de São Cristóvão o Sinai das Tábuas da Lei de Civismo e da Dignidade Pública. Forjou uma elite: – a elite do II Império”.

Últimas considerações

No longo império, de meio século, doutrinadores e homens públicos clamaram contra o uso do Poder Moderador por Pedro 2º, cujo arbítrio, na visão desses doutrinadores e homens públicos, tudo subvertia, reduzindo o sistema constitucional de separação dos poderes a instrumento dos seus caprichos.

Em boa medida, a retórica parlamentar e a Imprensa, mormente a partir do final dos anos 1860, se baseava na campanha contra o poder pessoal do imperador e o despotismo, com a defesa de uma monarquia democrática. O Poder Moderador acabou por constituir a felicidade e a desgraça do imperador Pedro 2º. Promoveu o fastígio e o declínio da monarquia, no Segundo Império. Em alguma medida, a República acabou por realizar a profecia de Zacarias de Góes e Vasconcelos, segunda a qual a revolução viria, se não se pusesse “sal na cabeça do peixe”. Afinal, a Constituição de 1891 sepultou o Poder Moderador, embora o seu espectro nunca tenha deixado de atormentar a vida republicana brasileira.

Referências

BARBOSA, Silvana Mota. *A sphinge monárquica: o poder moderador e a política imperial*. Campinas-SP – Universidade Estadual de Campinas, 2001. 414f. Tese (Doutorado em História).

BARMAN, Roderick J. *Pedro II and the the making of Brazil, 1825-1891*. Redwood City, CA: Stanford University Press, 1999.

CANECA, Frei. *Frei Joaquim do Amor Divino Caneca*. Organização e introdução de Evaldo Cabral de Melo. 2. ed. Recife: Cepe, 2024.

CARVALHO, José Murilo. *D. Pedro II*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. Brasília: Ed. UnB, 1981.

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

MORAES, Filomeno. *A constituição econômica brasileira: história e política*. Curitiba: Juruá, 2011.

MORAES, Filomeno. *A Confederação do Equador no Ceará: constitucionalismo, federalismo e ação política*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2025.

NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. 5. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. 2 v.

RÊGO, André Heráclio do. A primeira revolução constitucionalista brasileira. In: RÊGO, André Heráclio do (Org.). *A primeira revolução constitucionalista brasileira: a Confederação do Equador no seu bicentenário*. Brasília: Senado Federal, 2025. p. 207-227.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Dois escritos democráticos de José de Alencar: Sistema Representativo, 1868; Reforma Eleitoral, 1874*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1991.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *As barbas do imperador: d. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SOUSA, Octávio Tarquínio de. *História dos fundadores do Império do Brasil: três golpes de Estado*. Brasília: Senado Federal, 2024.

SOUZA, Braz Florentino Henriques de. *Do Poder Moderador: ensaio de Direito Constitucional contendo a análise do Título V, Capítulo I, da Constituição Política do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1978.

URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 2002.

VASCONCELOS, Zacarias de Góes e. Discurso pronunciado no Senado do Império em 26 de julho de 1869. *O Liberal*, Recife, nº 87, p. 3-4, 4 ago. 1869.

VASCONCELOS, Zacarias de Góes e. *Zacarias de Góes e Vasconcelos*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 2002.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-10/a-proposito-do-poder-moderador-e-do-seu-exercicio-por-pedro-2o/>