

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
TESE DE DOUTORADO

JOSÉ CORREA DE MELO

**MODOS DE GOVERNAR E ADMINISTRAR: OS CONSELHOS POLÍTICOS E  
ADMINISTRATIVOS DE D. PEDRO II A PARTIR DA SEÇÃO DE FAZENDA DO  
CONSELHO DE ESTADO (1842-1889).**

Porto Alegre  
2018

JOSÉ CORREA DE MELO

**MODOS DE GOVERNAR E ADMINISTRAR: OS CONSELHOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS DE D. PEDRO II A PARTIR DA SEÇÃO DE FAZENDA DO CONSELHO DE ESTADO (1842-1889).**

*Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de doutor.*

*Orientador: Prof. Dr. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores*

*Porto Alegre*

*2018*

JOSÉ CORREA DE MELO

**MODOS DE GOVERNAR E ADMINISTRAR: OS CONSELHOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS DE D. PEDRO II A PARTIR DA SEÇÃO DE FAZENDA DO CONSELHO DE ESTADO (1842-1889).**

*Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de doutor.*

Aprovada em 27 de junho de 2018.

**Banca Examinadora:**

---

**Presidente: Prof. Dr. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores**

---

**Membro: Prof<sup>a</sup>. Dra. Maren Guimarães Taborda**

---

**Membro: Prof<sup>a</sup>. Dra. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira**

---

**Membro: Prof. Dr. Gustavo Vicente Sander**

---

**Membro: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel**

## CIP – Catalogação na Publicação

Melo, José Correa de  
Modos de Governar e Administrar: os Conselhos  
Políticos e Administrativos de D. Pedro II a partir da Seção de  
Fazenda do Conselho de Estado / José Correa de Melo. -- 2018.  
155 f.

Orientador: Alfredo de Jesus Dal Molin Flores.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em  
Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Conselho de Estado . 2. Seção de Fazenda . 3. Brasil  
Império. 4. Governo por Conselhos . 5. Separação de Poderes . I.  
Flores, Alfredo de Jesus Dal Molin, orient. II. Título.

*Quanto deve o Rei que bem governa  
De olhar que os conselheiros ou privados  
De Consciência e de virtude interna  
E de sincero amor sejam dotados!  
Porque, como esté posto na superna  
Cadeira, pode mal dos apartados  
Negócios ter notícia mais inteira  
Do que lhe der a língua Conselheira*

Luís de Camões, *Os Lusíadas*, VIII, 54

## Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus e à minha família, especialmente aos meus pais, Rosa Maria e José Maria (*in memoriam*) e, claro, à minha esposa, Marleide, que sempre me apoiou e que tornou possível este projeto e aos meus filhos, pela paciência nesta jornada.

Ao meu irmão Rafael pelas discussões e aprendizado, pela colaboração e auxílio na criação de banco de dados informatizado, valiosíssimo instrumento à pesquisa desenvolvida.

Muitas outras pessoas tornaram possível a concretização deste projeto, aos professores e colegas com quem tive o privilégio de aprender em toda a minha jornada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul desde a graduação, bem como aos funcionários da Casa, sem cuja colaboração e auxílio nada seria possível.

Aos professores, Dr. Marcus Vinícius Antunes, Dra. Cristiane Catarina de Oliveira e Dra. Maren Taborda que, na fase de qualificação, foram responsáveis por contribuições e sugestões sempre úteis e pertinentes, para o melhoramento do texto.

Ao professor orientador, Dr. Alfredo Dal Molin Flores, pelo auxílio seguro, indicação de fontes, e sobretudo pela confiança e amizade.

## RESUMO

O presente trabalho realizou uma análise e classificação das consultas da Seção de Fazenda do Conselho de Estado, que funcionou no Brasil Império no período de 1842 a 1889, a partir dos modelos administrativos e de governo que influenciaram o funcionamento e organização da administração e do Conselho de Estado. Buscou-se no modelo corporativo do Antigo Regime português as primeiras fontes e raízes para o modelo polissinodal e de governo por conselhos. Posteriormente novos paradigmas e idéias político-administrativas entraram em linha de conta no modelo português, como foi o caso, no século XVIII, dos paradigmas relacionados ao chamado Estado de Polícia. Essas fases da formação do Estado Moderno e paradigmas de governo e administração influenciaram o modelo político adotado no Brasil independente e constitucional e vieram a conformar a atuação do Conselho de Estado no Segundo Reinado. A partir da análise da produção da Seção de Fazenda do Conselho de Estado é possível mapear continuidades e rupturas com modelos anteriores e a adoção de novos paradigmas de governo e administração e explicar o funcionamento do Conselho de Estado sob D. Pedro II.

Palavras-chave: Conselho de Estado. Modos de Governar. Antigo Regime. Governo por conselhos. Governo Polissinodal. Estado de Polícia. Separação de Poderes.

## **ABSTRACT**

The present work carried out an analysis and classification of the consultations of the Finance Section of the Council of State, which operated in Empire of Brazil from 1842 to 1889, from the administrative and governmental models that influenced the functioning and organization of the administration and the Council of State. The first sources and roots for the polysynodal model and for government by councils were sought in the corporate model of the Old Portuguese Regime. Subsequently new paradigms and political-administrative ideas came into account in the Portuguese model, as was the case, in the eighteenth century, of paradigms related to the so-called Police State. These phases of the formation of the Modern State and paradigms of government and administration influenced the political model adopted in independent and constitutional Brazil and came to conform the performance of the Council of State in the Second Reign. From the analysis of the production of the Finance Section of the Council of State it is possible to map out continuities and ruptures with previous models and the adoption of new paradigms of government and administration and to explain the functioning of the Council of State under D. Pedro II.

**Keywords:** Council of State. Ways of governing. Old Regime (Ancien Régime). Government by councils. Polysynodal Government. State of Police. Separation of powers.



## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

### TABELAS

Gráficos – Quantitativos Década de 1840.....	93
Gráficos – Quantitativos Década de 1850.....	98
Gráficos – Quantitativos Década de 1860.....	99
Gráficos – Quantitativos Década de 1870.....	100
Gráficos – Quantitativos Década de 1880.....	101
Gráfico – Evolução Quantitativa por Tipo de Consulta.....	127

### FIGURAS

Figura 1 – Estrutura do Conselho de Estado e das suas Seções.....	68
Figura 2 – Processo de Tomada de Decisão.....	126

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 MONARQUIA CORPORATIVA E GOVERNO POR CONSELHOS.....</b>	<b>21</b>
2.1 SISTEMA DE GOVERNO CONCILIAR.....	24
2.2 ADMINISTRAÇÃO CENTRAL .....	29
2.2.1 Conselho de Estado Português.....	31
2.2.2 Conselho Ultramarino.....	32
2.2.3 Conselho de Fazenda .....	33
2.2.4 Secretários .....	35
2.3. ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA .....	35
2.4 ÁREAS DE GOVERNO.....	36
<b>3 ESTADO DE POLÍCIA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>39</b>
3.1 POLÍCIA E CAMERALÍSTICA.....	39
3.2 GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO NO PERÍODO POMBALINO.....	44
3.3 CRIAÇÃO DO ERÁRIO RÉGIO E CENTRALIZAÇÃO DAS FINANÇAS.....	45
3.4. REPERCUSSÕES NO BRASIL.....	48
<b>4 CONSTITUCIONALISMO LIBERAL E CONSELHO DE ESTADO.....</b>	<b>50</b>
4.1 CONSTITUIÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES.....	51
4.1.1 Poder Moderador.....	52
4.1.2 Poder Executivo.....	53
4.2 REVISÃO CONSTITUCIONAL.....	55
4.2.1 Ato Adicional.....	55
4.2.2 Regresso.....	56
4.3 CONSELHO DOS PROCURADORES GERAIS DAS PROVÍNCIAS.....	57
4.4 CONSELHO DE ESTADO DA CONSTITUIÇÃO DE 1824.....	58
4.5 CONSELHOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS.....	60
<b>5 TERCEIRO CONSELHO DE ESTADO.....</b>	<b>62</b>
5.1 MEMBROS E RESPONSABILIDADE.....	62
5.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DE ESTADO.....	64
5.3 MINISTÉRIO DA FAZENDA E A SEÇÃO DOS NEGÓCIOS DA FAZENDA.....	71
5.3.1 Políticas Governamentais.....	71
5.3.2 Contencioso administrativo e fiscal.....	73
<b>6 A PRODUÇÃO DA SEÇÃO DE FAZENDA.....</b>	<b>81</b>
6.1 FONTES.....	81
6.2 CONJUNTURAS.....	82
6.3 PERÍODO DE 1842 A 1849.....	85
6.4 PERÍODO DE 1850 A 1870.....	94
<b>7 SÍNTESE DA ATIVIDADE DA SEÇÃO DE FAZENDA.....</b>	<b>107</b>
7.1 FUNÇÕES DE CONTROLE.....	108
7.1.1 Exame das Leis Provinciais.....	108
7.2 FUNÇÕES DE GOVERNO.....	111
7.2.1 Medidas de Governo.....	111
7.2.2 Bancos e Operações Financeiras.....	115
7.3 FUNÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO.....	116
7.3.1 Resolução de Dúvidas e Interpretação de Lei.....	116
7.3.2 Contencioso Administrativo.....	118
7.4 FUNCIONAMENTO E DINÂMICA DE DECISÃO .....	122
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>128</b>

<b>FONTES PRIMÁRIAS.....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>132</b>
ANEXO A – LEI Nº. 234 DE 23 DE NOVEMBRO DE 1841.....	140
ANEXO B – REGULAMENTO Nº 124 DE 05 DE FEVEREIRO DE 1842.....	143
.....	145

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo analisou, pela primeira vez na bibliografia jurídica nacional, o funcionamento, organização e a produção da *Seção de Fazenda do Conselho de Estado*, que atuou no período imperial brasileiro de 1842 a 1889, inserindo e contextualizando o funcionamento do órgão, inicialmente, na sua tradição política e administrativa de origem, ibérica e portuguesa, até a sua ambientação na fase constitucional e liberal, posterior ao período da Independência.

Vários motivos justificam o objeto da pesquisa. Antes de mais nada, conhecer e estudar o Conselho de Estado, é conhecer e entender melhor o período imperial brasileiro. O órgão era a coluna mestra do *governo e da administração* do Império e ganhou ainda mais importância no Segundo Reinado, a partir de sua reintrodução em 1841, quando então o órgão foi dividido em quatro seções administrativas: a Seção de Fazenda, Seção de Guerra e Marinha, Seção de Justiça e Estrangeiro e Seção do Império. A importância do órgão vem consignada nos clássicos da historiografia, reconhecido por todos os estudiosos que realizaram pesquisas a respeito do órgão. É preciso ir além desta afirmação, buscando as suas mediações, os seus elementos componentes, no material historiográfico, para se obter informações cada vez mais apuradas e pormenorizadas sobre *como e por que* o Conselho de Estado era tão importante, qual era o seu papel e forma de funcionamento.

Inúmeros trabalhos, estudos acadêmicos e obras de pesquisa historiográfica já levaram adiante tal tarefa, desvendando, em boa medida, as funções e a atividade do Conselho de Estado. O primeiro trabalho que se dedicou ao Conselho de Estado, ainda na década de 70 do século passado, foi o levantamento e publicação das Atas do Conselho de Estado pleno, realizado pelo historiador José Honório Rodrigues<sup>1</sup>. A obra, que continua a ser referência no estudo do tema, teve o mérito de chamar a atenção, pela primeira vez, para a importância das

---

<sup>1</sup> Atas do Conselho de Estado (1850-1866). Versão eletrônica da coleção Atas do Conselho de Estado. Brasília: Senado Federal, 1978, 13 vols. José Honório Rodrigues (dir.). Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT\\_AtadoConselhoDeEstado.asp](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtadoConselhoDeEstado.asp) (acesso em 01.03.2018). A publicação conta ainda com relevante estudo introdutório das três fases do Conselho de Estado: RODRIGUES, José Honório. *Conselho de Estado. O Quinto Poder? Brasília: Senado Federal, 1978.*

fontes primárias, concentrando-se no próprio material produzido pelo Conselho de Estado, que até então ainda era desconhecido e auxiliando enormemente na compreensão do órgão. No entanto, o Conselho Pleno era apenas uma das facetas do órgão, que funcionava como órgão auxiliar do Poder Moderador.

Em seguida, após o estudo de Rodrigues, uma segunda pesquisa foi dedicada ao Conselho de Estado, desta vez já não ao Pleno, mas estudando o órgão a partir do ponto de vista das Seções em que fora dividido em 1842. O trabalho de Lydia Magalhães Nunes Garner cuidou da Seção do Império, salientando a atividade integral do colegiado, que assessorava o Ministério do Império<sup>2</sup>, tanto no que se refere ao exercício da jurisdição administrativa, mas também a assessoria da Seção no que tocava às principais competências do ministério e do poder executivo, em matéria política e administrativa. A pesquisa, realizada em 1987, destacou ainda o papel do órgão na consolidação da ordem legal e administrativa no país.

Outro estudo também dedicado à atividade das Seções foi publicado em 2010. O trabalho de José Reinaldo de Lima Lopes deu continuidade ao esforço de compreensão do funcionamento do Conselho de Estado, ao realizar a pesquisa da Seção de Justiça e Estrangeiros, situando a atividade de interpretação jurídica desempenhada pela seção na história do direito ocidental e mostrando a centralidade do debate jurídico ali desenvolvido para a cultura jurídica nacional<sup>3</sup>.

A partir desses estudos, já ficou claro que a atividade mais ampla, numerosa e rotineira do Conselho de Estado não era a do Conselho de Pleno, que assessorava o Imperador em questões políticas sobretudo à atuação do *Poder Moderador*, mas sim a atividade das *Seções*, que tinham funções político-administrativas, voltadas sobretudo à assessoria do *Poder Executivo*. Isso já está comprovado por evidências primárias da pesquisa histórica, e os números falam por si. A atividade das Seções sobrepujava em larga medida a atividade do Conselho Pleno.

---

<sup>2</sup> GARNER, Lydia Magalhães Nunes. *In Pursuit of Order: A Study in Brazilian Centralization, The Section of Empire of the Council of State, 1842-1889*. 1987. Tese de Doutorado – *The Johns Hopkins University*, Baltimore, MD, 1987.

<sup>3</sup> LIMA LOPES, José Reinaldo. *O oráculo de delfos: o conselho de estado no Brasil-Império*. São Paulo: Saraiva, 2010.

Embora houvesse inter-relações entre a atividade do Pleno e das Seções, até porque ambos eram, afinal de contas, órgãos de uma mesma instituição – o Conselho de Estado –, e isto será inclusive objeto de apreciação no presente estudo, o fato é que as duas atuações eram distintas, com matérias diferentes, com fundamentos constitucionais e legais diversos, com encaminhamentos diversos no âmbito do Estado imperial brasileiro.

Nesta tarefa de compreensão do papel e funcionamento do Conselho de Estado, a Seção de Fazenda é uma das áreas privilegiadas para se obter uma boa amostragem para a compreensão do funcionamento do Conselho de Estado, a partir de suas seções político-administrativas, por possuir praticamente o registro disponível das consultas com as respectivas resoluções, em significativo volume para análise e relativamente a todo período de funcionamento do órgão.

Do mesmo modo, a seção dedicada à Fazenda, além de ser o setor que mais produziu, era o mais bem organizado, mais eficiente, mais bem aparelhado e o que funcionava melhor segundo o relato abalizado dos publicistas do período, desde os defensores e entusiastas do contencioso administrativo, como o Visconde do Uruguai, como também de críticos ferrenhos do instituto, como Tavares Bastos. Este maior desenvolvimento da área de Fazenda já vinha da tradição da administração lusa, conforme restará evidenciado no presente estudo.

O Ministério de Fazenda e, por conseguinte o setor de fazenda, durante o Segundo Reinado, reconhecendo o estágio mais avançado da administração fazendária, desempenhou um papel crescente de importância na administração da época, e o ocupante da pasta passou a gozar de uma importância política e um prestígio no governo cada vez maiores. Até que, em determinado momento, o ocupante da pasta passou a ser, com bastante frequência, o escolhido para chefiar o governo na condição de Presidente do Gabinete de Ministros<sup>4</sup>.

A atuação do Conselho de Estado era *articulada e integrava* inúmeros atores e agentes institucionais e, por isso mesmo, não pode ser considerada de maneira isolada e deve

---

<sup>4</sup> TAPAJÓS, Vicente, prefácio. In: BUESCU, Mircea. *Organização e administração do Ministério da Fazenda do Império*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984. (História Administrativa do Brasil, v. 13).

considerar o quadro institucional e a Constituição Imperial. Era, como dito, a base da administração e do governo imperiais, era um dos locais privilegiados de formação do *consensus* político e administrativo, mantenedora das tradições administrativas e políticas e da própria monarquia. No entanto, e paradoxalmente, sua atividade, em princípio, era meramente *consultiva*. Como é possível que uma instituição tão importante e que exerceu tanta influência, seja apenas um órgão *consultivo*? Seria o Conselho de Estado apenas um órgão emissor de pareceres, uma espécie de “*Consultoria Geral do Império*”? Se era assim, como pôde ter exercido tamanha influência e ter uma atuação tão pervasiva e com tamanha autoridade? Estas e outras questões correlatas serão enfrentadas ao longo do presente estudo.

Por isso, para a compreensão do funcionamento e atividade das seções do Conselho de Estado, é preciso ter em conta, de modo integrado, de um lado, a tradição político-administrativa de origem (no caso português) e, de outro, o papel orgânico das instituições, as funções estatais e sua respectiva distribuição entre os poderes, conforme previsto na Constituição de 1824.

O Conselho de Estado e sua existência no Império, integrada nas instituições políticas e constitucionais, passou por inúmeras contingências históricas. O debate político do Império sempre disputou em torno da sua natureza e suas funções. Os partidos políticos e os publicistas do período tinham diversas divergências a respeito. Como regra geral, o Partido Liberal era contra o órgão e defendeu, em diversas ocasiões, a sua supressão, enquanto que o Partido Conservador era seu defensor e entendia que o órgão poderia desempenhar importantes funções no governo e na administração do Império. Previsto na Constituição do Império como assessor do Poder Moderador, o órgão veio a ser extinto pelo Ato Adicional de 1834, o que foi considerado uma importante vitória dos liberais.

Com a reinstalação do Conselho de Estado em 1841, houve uma reconfiguração do funcionamento político e administrativo dos principais órgãos do governo central do Império e do próprio Conselho, que passou a desempenhar atividades contenciosas e administrativas, a partir das seções, nas quais o órgão foi dividido. A partir deste momento, além do Conselho de Estado Pleno, que assessorava diretamente o Imperador, passou a existir também seções

administrativas para assessoria dos principais ministérios então existentes. A mudança tornou necessário um rearranjo no relacionamento recíproco dos atores políticos, instituições e órgãos envolvidos. A modificação atingiu o próprio Imperador.

Isso porque o Imperador ocupava posição chave na cúpula dos poderes, onde exercia o Poder Moderador, cujas funções tocam os mais altos interesses do Estado, conforme o art. 98 da Constituição imperial de 1824. Não se pode descuidar, todavia, que o Imperador também era o chefe do Executivo, que ele exercia por meio dos seus ministros (art. 102). No entanto, pela forma de governo que passou a vigorar no Império, que deu ainda mais desenvolvimento aos princípios constitucionais, o Imperador não se confundia com o Poder Executivo, pois os atos deste poder deveriam contar necessariamente com a referenda dos ministros, que eram efetivamente os responsáveis politicamente, perante a assembleia, pelos atos do executivo.

Nesse quadro é que se coloca a atuação e funcionamento da *Seção de Fazenda* do Conselho de Estado, cujo estudo auxiliará inclusive na compreensão do funcionamento do governo e da administração do Império, bem como do processo de *tomada de decisão política* no Segundo Reinado e de diversas outras áreas do governo imperial, direta e indiretamente relacionadas com as funções do Ministério da Fazenda, que então envolviam desde o aspecto financeiro, orçamentário, até a circulação monetária, o econômico e tributação.

Além disso, como antecipado, o estudo da atividade da Seção de Fazenda, correlata às funções do Ministério da Fazenda, também é capaz de lançar luzes sobre a *história econômica do Império*, já que incumbia a este ministério o controle da atividade bancária e financeira e a implementação de políticas econômicas e de desenvolvimento de mais largo escopo.

Sobre a divisão do presente estudo, contempla as seguintes partes. No capítulo inicial o trabalho buscará subsídios na história política e administrativa da tradição Ibérica e portuguesa, em especial nos conceitos de *monarquia pluricontinental e polissinodal*, para tentar explicar a tradição de governo por Conselhos em Portugal, com enormes repercussões na história brasileira até o século XIX.



Desta forma, o trabalho se divide em dois momentos distintos. Nos três capítulos iniciais, que demarca a primeira metade do estudo, serão abordadas as origens e influências históricas que direta e indiretamente impactaram a experiência política e administrativa brasileira e que moldou a configuração que o Conselho de Estado viria a ter no Segundo Império (1842-1889). Paralelamente aos inúmeros precedentes e exemplos de conselhos existentes na tradição ibérica e portuguesa, o trabalho relaciona os próprios conselhos com os *modelos administrativos* e de *governo* que lhe serviram de base. Inicialmente o modelo da monarquia corporativa.

O período de maior apogeu e influência dos conselhos foi a fase do Antigo Regime. Era a fase da cultura das mercês e centrada no modelo das funções jurisdicionais por parte do poder central, com ênfase no *direito*. Neste momento histórico, considerava-se que a principal função do poder político era a distribuição de justiça. Todo o aparato do Estado deveria garantir aos súditos e particulares a distribuição da justiça. Como contrapartida, o Estado e seus funcionários e delegados deveriam recolher os tributos necessários para o bom desempenho dessa função, sendo, portanto, a área de fazenda um importante componente para o bom funcionamento do aparato estatal. Neste contexto, a área de fazenda sempre esteve no centro das preocupações de Portugal. Estudo seminal para a compreensão da *monarquia corporativa* em Portugal, e para a compreensão do *paradigma jurisdionalista*, é a obra de António Manuel Hespanha *Às vésperas do leviathan*, que analisou as instituições e o poder político em Portugal no século XVII<sup>5</sup>. Este momento histórico com as suas concepções de governo e administração, bem assim algumas das concepções culturais da época, serão analisadas no primeiro capítulo.

Neste ponto deve ser destacado como novas perspectivas que conseguem focar as realidades de cada época a partir das concepções então vigentes – culturais, morais, econômicas, *etc* – têm possibilitado e facilitado uma melhor compreensão das fontes primárias, às fontes da época. A perspectiva do trabalho de Hespanha, por exemplo, tem gerado importantes reflexões e pesquisas não somente em Portugal, mas tem sido aplicada e

---

<sup>5</sup> HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan: Instituições e Poder Político - Portugal - Séc. XVII*. Lisboa: Alamedina, 1994. Na obra, resultado de seu doutoramento, o autor faz um aprofundado estudo das estruturas burocráticas do Estado português nas suas várias áreas de atuação, incluídas as estruturas da Fazenda e Justiça.

continuada em países e territórios que se encontravam na área de influência portuguesa<sup>6</sup>, inclusive do outro lado do atlântico em terras brasileiras. Diversos órgãos têm revelado um potencial inesgotável para a compreensão de vários desses períodos históricos. Para o caso brasileiro, além do Conselho de Estado, o Conselho Ultramarino é um manancial institucional importante para a compreensão da administração portuguesa no Brasil no período colonial. O Conselho Ultramarino foi primeiro o conselho que tratou diretamente de questões afetas ao Brasil. As suas fontes, bastante ricas, estão auxiliando e prestando enormes contribuições para o estudo da administração da época, da sociedade, em diversos setores – economia, política, fazenda, costumes e impostos, *etc.* É possível inclusive traçar um esboço de vários desses setores, como o das finanças e do regime de impostos da época com base nessas fontes. E, como neste período, a base da governança era a distribuição da justiça, as fontes jurídicas e administrativas são um componente essencial para o estudo dessa sociedade e deste momento histórico<sup>7</sup>.

Depois desse momento inicial, a segunda mudança de paradigma, mais importante, no âmbito político e administrativo, foi o surgimento do *Estado de Polícia*, no século XVIII, no qual o modelo de conselhos perde espaço, para um modelo mais *político*, centralizador e interventor, com a ascensão das Secretarias de Estado, o que será abordado no Capítulo II da primeira parte. Os conselhos perdem espaço e influência, assim como a nobreza em geral. Novas idéias econômicas surgem, assim como diversos órgãos administrativos. Também é neste contexto que surge o modelo das Intendências e Superintendências (influência francesa), tendo como foco a eficiência do aparelho de Estado.

A principal inovação do período, na área de Fazenda, foi a criação do Erário Régio em 1761, que centralizou e racionalizou a administração das finanças em Portugal.

---

<sup>6</sup> O trabalho e enfoques de pesquisa de Hespanha teve continuidade em diversos projetos e linhas de pesquisa no Brasil e no exterior. No Brasil, a obra de BICALHO, Maria Fernanda e FRAGOSO, João *et al.* *O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, é a referência. O próprio HESPANHA realizou estudo específico voltado para Macau: *Panorama da História Institucional e Jurídica de Macau*. Macau: Fundação Macau, 1995.

<sup>7</sup> Vários desses painéis, para o período anterior ao século XIX, podem ser encontrados em: FRAGOSO, João e MONTEIRO, Nuno Gonçalo. *Um reino e suas repúblicas no Atlântico: comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2017.

O terceiro momento que marcou a série de influências políticas e administrativas decisivas para a configuração do modelo político e administrativo do Brasil no século XIX, que marca o funcionamento do Conselho de Estado, foi o constitucionalismo liberal e o impacto da Revolução Francesa. Em especial no campo administrativo, o Brasil também sofreu forte impacto da França, em especial na área do contencioso e na reconfiguração do Conselho de Estado no século XIX.

E todas essas reformas e influências tiveram impactos profundos no Brasil, que trilhou caminhos muito próximos aos de Portugal. A vinda da Família Real em 1808 intensificou mais ainda o processo, numa evolução de modelos e paradigmas bastante próxima entre Brasil e Portugal. Neste período, muitos dos órgãos centrais e estruturas administrativas existentes em Portugal foram simplesmente replicados no Brasil, como o próprio Conselho de Estado e o Erário Régio (posteriormente transformado em Tesouro Público), além de inúmeros entes administrativos de controle, polícia, higiene, saúde, educação, em vários setores abertos à atuação de uma administração mais ativa do Estado. O modelo das secretarias de Estado teve também influência no Brasil e se manifesta fortemente no século XIX, em especial com o sistema das secretarias, sob o comando centralizado dos Ministros. Será visto um pouco da história da estrutura administrativa da Fazenda no Império, que veio a constituir-se na estrutura principal sobre a qual foi constituída a Secretaria dos Negócios da Fazenda e, por fim, Ministério da Fazenda, possibilitando, inclusive, a consolidação do poder ministerial com a criação do cargo de Presidente do Gabinete de Ministros (1847). Ao lado dessa estrutura e em diálogo com ela, será analisado o funcionamento da Seção de Fazenda do Conselho de Estado.

Todo esse conjunto de informações e influências podem iluminar e dar sentido ao funcionamento concreto das seções administrativas do Conselho de Estado, em especial da Seção de Fazenda, que será analisada na Segunda Parte do trabalho, quando serão abordadas a atuação da Seção de Fazenda do Conselho de Estado, as matérias tratadas e algumas das discussões travadas, bem como o impacto que tiveram na administração e no governo. O terceiro Conselho de Estado é devedor de todas essas influências e o trabalho procurará demonstrar isso, mostrando os aspectos e elementos de *continuidade* e de ruptura parcial ou total com os modelos de governo e administração anteriores. Isso ajudará a explicar o próprio

funcionamento e natureza das seções administrativas do Conselho de Estado. Esses modelos de governo e administração são o próprio pano de fundo no qual o Conselho foi recriado e voltou a funcionar. Além disso são rastreadas, no curso do trabalho, outras influências como a do contencioso francês, que era bastante acentuada, em especial na área da Fazenda e no contencioso fiscal.

Ao final é possível mostrar como o Conselho de Estado tinha uma mescla dessas influências e modelos (inclusive do corporativo), analisando as virtudes e vícios do modo como o Conselho operava no segundo Império.

Cabem ainda algumas considerações sobre as fontes do trabalho. As consultas da Seção de Fazenda compõem um total de 1522 (mil, quinhentos e vinte e duas) consultas, em 13 volumes<sup>8</sup>. A publicação das consultas da Seção de Fazenda talvez seja uma das únicas cuja compilação segue a ordem cronológica e sequencial mais detalhada, ano a ano, e praticamente mês a mês, e cobrindo todo o período de 1842, desde o início do funcionamento do terceiro Conselho de Estado, até a sua extinção em 1889, o que indica que provavelmente as consultas resolvidas foram integralmente publicadas.

A *metodologia* a ser empregada utiliza a pesquisa documental de fonte primária, em especial das atas da Seção de Fazenda, de ordem quantitativa e estatística, bem como qualitativa por amostragem, a partir da classificação da atividade do órgão, por tipos representativos e estruturalmente homogêneos, e bibliográfica de vários autores que trataram do tema, de juristas e também valer-se-á de historiadores, doutrinadores, dentre outros elementos.

A pesquisa buscará subsídio em documentos de fonte primária – atas, resoluções etc – enfim, em todo material publicado do Conselho de Estado, de modo inspeccional e por amostragem para buscar uma melhor compreensão da atividade da Seção de Fazenda do Conselho de Estado e das seções em geral, de modo a documentar a atuação do Imperador

---

<sup>8</sup> *Imperiais Resoluções do Conselho de Estado na Seção de Fazenda* (Desde o Ano em que Começou a Funcionar o Mesmo Conselho Até o de 1865), coligidas por ordem do governo por Emilio Xavier Sobreira de Mello, Volume I. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1867, p. 05-08.

perante o Conselho de Estado. Além disso, irá se basear em fonte secundária, procurando esgotar o *status quaestionis* do tema, isto é, buscando aprofundar os problemas, hipóteses, fontes indicadas e sugeridas por *todos os autores que trataram do Conselho de Estado do Brasil Império*, especialmente que dizem respeito com o *objeto específico* do presente projeto: *o funcionamento e atividade da Seção de Fazenda do Conselho de Estado no período de 1842-1889*.

A base material do trabalho, objeto da pesquisa, são as consultas da Seção de Fazenda do Conselho de Estado. Para tanto, a produção da Seção da Fazenda foi dividida, basicamente em *três períodos*, os quais irão delimitar cronologicamente o recorte material do estudo: 1) do momento em que a Seção foi criada, em 1842, até 1849 – *período de 8 anos* –, isto é, a partir do momento em que foi implementada a primeira linha governamental e políticas de governo direcionadas ao saneamento das contas públicas, equilíbrio da balança comercial e política de exportações (Volumes I e II): total de 225 consultas. Neste período, por exemplo, foi instituída a *tarifa Alves Branco* – 12.08.1844; além de ter sido criado o cargo de *Presidente do Conselho de Ministros*<sup>9</sup>, em 20.07.1847).

2) De 1850 até 1870 (Volumes III a VI), *período de 21 anos*, que marca o início, consolidação e expansão de um ciclo de crescimento e desenvolvimento econômico do país, com a instalação de empresas, instalação de bancos e outras instituições financeiras, aumento das exportações, substituição das importações por produtos internos: consultas de 226 a 948. Neste período, podem ser citados alguns marcos, tais como a aprovação do *Código Comercial em 1850*, que ajudou a balizar a atuação da Seção de Fazenda e a promulgação da chamada *Lei dos Entraves de 1860*, que estabeleceu diversos limites para a atividade bancária e a instalação de bancos, bem como fixou a competência da Seção de Fazenda para a apreciação e aprovação dos seus estatutos e modificações posteriores.

3) De 1871 até 1889 (Volumes VII a XIII), quando o órgão foi extinto. O período abrange *19 anos*. O período foi marcado pela continuidade do crescimento econômico, instalação de indústrias, de uma rede ferroviária e de infraestrutura e de comunicações, bem como a ampliação e complexificação da atividade financeira no país: consultas de 949 a 1522.

<sup>9</sup> O cargo equivale ao de primeiro-ministro e foi criado pelo Decreto imperial nº 523 de 20 de julho de 1847.

Para a compreensão da atividade da Seção de Fazenda do Conselho de Estado, o estudo analisará ainda as fases de atuação do Conselho de Estado no país, bem como a *teoria política e constitucional do Império, a partir da moldura constitucional de 1824*, e principalmente a *separação de poderes e sua orgânica*, dando destaque para as funções desempenhadas pelo Imperador e pelos Ministros de Estado de maneira concertada ou não com o Conselho de Estado.

Em seguida serão analisadas algumas intercorrências históricas que deram maior densidade e outros desenvolvimentos à moldura constitucional original, dentre as quais, é preciso sublinhar o *Ato Adicional de 1834*, além das medidas do chamado Regresso – a *Lei de Interpretação do Ato Adicional*, o *Código Criminal de 1840*.

A segunda parte do trabalho, nos seus capítulos finais (segunda metade), cuidará, portanto, do funcionamento e produção do órgão, a partir da análise das atas da Seção de Fazenda, sua produtividade, competências, assuntos. A atividade da Seção será classificada e analisada. Diversas consultas serão analisadas e classificadas.

Por fim, o capítulo final do estudo irá tratar de uma síntese e mapa da atividade da Seção da Fazenda, classificando-a a partir das tendências e números encontrados e relacionando-a, por sua vez, com os diversos atores e poderes envolvidos no quadro constitucional imperial, explicitando a atividade de mediação que o Conselho de Estado desempenhava, bem como as razões de sua influência e autoridade.

## 2 MONARQUIA CORPORATIVA E GOVERNO POR CONSELHOS

As pesquisas historiográficas mais recentes do Estado Moderno em suas manifestações iniciais, no Antigo Regime, estão consolidando perspectivas muito relevantes para análise das práticas e experiências juspolíticas das monarquias ibéricas.

Um dos autores que marcou o debate sobre a formação do Estado Moderno, com ênfase no caso português, foi Antônio Manuel Hespanha, que em obra paradigmática<sup>10</sup>, salientou oportunamente, em contraste com a historiografia tradicional, a relevância da atuação dos *poderes locais* na dinâmica do poder em Portugal no período anterior ao século XVIII. Ao contrário de ter se construído na base de um controle absoluto totalmente centralizado, o Estado português se constituiu de maneira dialética com base no diálogo e negociação com poderes periféricos.

A experiência histórica portuguesa mostrava o exercício do poder político-institucional atuando em diversos níveis, desde poderes locais e periféricos, passando por instâncias intermediárias, até chegar ao topo e ao centro do poder representado pelo Rei. E mesmo o exercício do poder pela Coroa mostrava toda uma série de transições, demonstrando um complexo *processo de tomada de decisão política*, que passava por uma série de mediações e discussões em órgãos colegiados, nos quais também estavam distribuídas parcelas importantes do poder político na sociedade, representadas principalmente pela nobreza.

Neste contexto, observa-se que uma centralização mais acentuada do poder político no aparelho de Estado ocorreu sobretudo a partir do século XVIII no período pombalino, o que será visto no Capítulo II.

Essa forma de exercício do poder político no Antigo Regime contava com a atuação de diversos órgãos colegiados – conselhos, câmaras, tribunais – num *sistema de governo* que pode ser denominado de *conciliar*. Este modelo de interpretação historiográfica salientou

---

<sup>10</sup> HESPANHA, Antônio Manuel. *As Vésperas do Leviathan: Instituições e Poder Político - Portugal - Séc. XVII*. Lisboa: Alamedina, 1994.

muitas continuidades tardo-medievais e o vigor de uma concepção tradicional da política e de uma estrutura “feudal-corporativa”.

Em história um dos equívocos bastante frequentes são erros de interpretação e de perspectiva no qual o intérprete ou estudioso toma as categorias que lhe são contemporâneas como sendo adequadas para analisar realidades históricas bastante distantes no tempo. Muitas das pesquisas recentes têm corrigido muitos desses problemas de perspectiva e anacronismos, ao questionar e discutir termos como *Absolutismo*, *Corte*, *Estado Moderno*, amplamente utilizados pela historiografia liberal e seu ideário revolucionário<sup>11</sup>.

Nas últimas décadas, o trabalho de Hespanha, não obstante ter suscitado intenso e salutar debate acadêmico e historiográfico<sup>12</sup>, também gerou espaço para a produção de inúmeras obras e pesquisas historiográficas que têm revelado e desenvolvido inúmeros aspectos do modelo político português e ibérico relativamente ao Antigo Regime, inclusive no que se refere aos domínios ultramarinos. Essa perspectiva, inicialmente aplicada a Portugal, também vem sendo utilizada, como bastante proveito, para a análise do chamado período *colonial brasileiro e aplicada também a outras áreas governadas por Portugal*. Esses pontos de vista, que recuam até às bases primárias do poder, na análise de cada período estudado, privilegia a pesquisa documental de fonte primária. Não é preciso dizer que a pesquisa nas fontes documentais de cada época estão oferecendo uma visão mais próxima da forma como se davam as práticas políticas e sociais dos períodos estudados, colocando novos problemas para a historiografia tradicional sobre o Estado moderno e suas práticas fundadoras.

Não é preciso entrar no mérito do debate “*descentralização vs. centralização*”, até para não se incorrer num doutrinário estéril, para se reconhecer a vitalidade dessa linha de investigação. O fato é que muitos dos desenvolvimentos que se está levando a efeito, a partir de um enfoque mais dialético que contempla não só o poder central, mas também a sua relação

---

<sup>11</sup> GAMA, Maria Luísa Marques. *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado – Teorização, orgânica e exercício do poder político na corte brigantina (1640-1706)*. Lisboa: Dissertação de mestrado apresentada à FLUL, 2011, p. 13.

<sup>12</sup> Alguns desses desenvolvimentos, bem como algumas críticas ao trabalho de Hespanha podem ser conferidos em Laura de Mello e Souza, “*Política e administração colonial: problemas e perspectivas*”. HESPANHA inclusive respondera a várias das críticas que foram apresentadas em “*Depois do Leviathan*”, Almanack Braziliense, nº 5 (maio de 2007), <[www.alamanack.usp.br](http://www.alamanack.usp.br)>.



com uma multidão de poderes periféricos, têm contribuído para o entendimento das experiências e práticas jurídicas e políticas no âmbito das chamadas monarquias corporativas. Além disso, foram ou estão sendo desenvolvidos, a par de uma análise mais concreta desses fenômenos, muitas noções e conceitos explicativos de grande valia à compreensão do período, auxiliando os estudiosos na percepção e análise das continuidades das práticas do Antigo Regime inclusive em momentos avançados e insuspeitados do desenvolvimento do Estado Moderno.

As repercussões e aplicações dessas análises à situação brasileira são evidentes e não se limitam, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, ao período colonial, podendo se estender inclusive a momentos e situações posteriores à independência política, a exemplo do fase imperial.

Muitas razões justificam a utilização desse modelo interpretativo ao Brasil Império. Em primeiro lugar porque as influências ibéricas e linhas de continuidade da herança portuguesa transmitidas ao Brasil são evidentes e podem ser rastreadas claramente. Os longos séculos em que o território brasileiro e suas populações foram regidos e administrados pelas mesmas instituições políticas e jurídicas portuguesas deixaram marcas profundas no modo de ser do povo que se formou na América portuguesa. Após a independência política a marca da herança portuguesa continuou bastante saliente, não somente na sucessão dinástica, mas nas próprias instituições, dentre as quais se destaca a figura do Conselho de Estado, a qual, para melhor ser compreendida, pode ser situada na mesma herança política.

Como se poderá verificar, a posição de destaque que o Conselho de Estado viria ter no Segundo Império brasileiro guarda muitas linhas de *continuidade* com a posição que a mesma instituição ocupara não somente em outros países ocidentais e na Península Ibérica, mas sobretudo na tradição da monarquia corporativa portuguesa e suas instituições conciliares.

Nessa linha, parece bastante promissor situar o Império nas permanências e discontinuidades – no antigo e no novo – que definiram o espaço institucional, seja do que foi herdado do Antigo Regime e das estruturas governativas anteriores, a que a monarquia

brasileira não renunciou completamente, mas também daquilo que o novo regime liberal e representativo trazia no horizonte político que se descortinava no século XIX.

A partir dessas novas perspectivas e enfoques, uma ideia ou conceito em especial revela uma potencialidade bastante promissora para o entendimento do Conselho de Estado, qual seja, a compreensão do *sistema polissinodal*<sup>13</sup> português nos quadros do Antigo Regime.

## 2.1 SISTEMA DE GOVERNO CONCILIAR

A administração portuguesa, assim como a ibérica, se insere numa tradição de governo conciliar e colegiado, no qual a existência de inúmeros conselhos, tribunais, juntas e outros órgãos colegiados, asseguravam a participação de inúmeras esferas e instâncias de poder existentes nas comunidades locais.

A constituição do Estado Moderno, com origens bastantes remotas no tempo, resultou muito claramente das rivalidades e disputas entre os nobres, no qual um deles se destacava, assumindo a liderança e enfeixando um certo tipo de poderes e prerrogativas superiores aos de seus pares. O rei ou príncipe, destacando-se no campo militar e político, assumia a liderança política, reunindo diversas regiões e comunidades, tornando-se o *primus inter pares*.

O caso português é bastante característico, pois a unificação se iniciou a partir de conquistas militares de territórios tomados aos mouros – a chamada Reconquista, onde o líder militar com maior destaque assume também o comando político.

Por mais que as rivalidades e disputas entre o rei e a nobreza fossem uma realidade inegável, da qual resultou a própria constituição do Estado Moderno, não é menos verdade

---

<sup>13</sup> A expressão faz referência a um aspecto importante da organização política portuguesa e ibérica relativamente à existência de múltiplos conselhos, presente no âmbito do poder central e local, encarregados das questões administrativas e de governo. Segundo COSENTINO: a “governança” se daria a partir da discussão e deliberação em diferentes instâncias, entre tribunais, juntas e conselhos (COSENTINO, Francisco Carlos. *Monarquia pluricontinental, o governo sinodal e os governadores-gerais do Estado do Brasil*. IN: GUEDES, Roberto (org.) *Dinâmica Imperial no Antigo Regime Português: escravidão, governos, fronteiras, poderes, legados: séc XIX*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 74).

que o rei precisava dos nobres e das demais estruturas intermediárias e locais, bastante vigorosas e numerosas no período final da Idade Média, para governar e foi preciso criar toda uma série de estruturas e mediações com os poderes locais para o exercício do poder político. Em troca de obediência e lealdade, o rei reconhecia e respeitava não só o poder e influência dos senhores locais, como também os diversos espaços de autonomia e liberdades locais, situação que era reconhecida como de direito natural.

A principal função do rei no sistema do Antigo Regime é a organização política do reino, a mediação de conflitos e sobretudo a função que mais o representava simbolicamente: *a distribuição de justiça*<sup>14</sup>, mantendo o equilíbrio das diversas jurisdições sociais. Além disso, o monarca administrava todo um complexo sistema de serviços e de distribuição de benesses e recompensas – também chamado de *sistema de mercês*, que estimulava a lealdade e atuação dos nobres e senhores locais. O sistema de mercês e a cultura de serviço estimulava a classe senhorial e guerreira a não só manter como ampliar os domínios da coroa.

Nesse contexto, *os órgãos colegiados sempre tiveram enorme destaque na tradição governativa portuguesa*, que contava com inúmeros exemplos desde as *Câmaras Municipais*, passando pelos *Conselhos*, Secretarias e Tribunais, refletindo uma estrutura pactual e de uma complexa rede de distribuição compartilhada de poderes, entre o rei e os nobres.

Estes órgãos foram tão relevantes na estrutura administrativa de Portugal, conforme o demonstra, cada vez mais, a análise das fontes documentais e dos arquivos dos referidos órgãos, que a moderna historiografia portuguesa e brasileira vêm utilizando expressões como *império polissinodal*, ou *sistema de governo conciliar* para designar o modelo governativo e burocrático da monarquia portuguesa no Antigo Regime.

Nos espaços das localidades o âmbito de autonomias era considerável. Estavam no campo de gestão das *câmaras municipais* diversos temas ligados à administração quotidiana da comunidade, tais como: comércio, abastecimento (custo de vida, comércio e produção de

---

<sup>14</sup> A predominância e enfoque das questões de justiça no Antigo Regime é unânime. O direito e a justiça marcavam profundamente a sociedade e a cultura do Antigo Regime. Cf. SUBTIL, José. *Os poderes do centro*. In: Mattoso, José. *História de Portugal*, v.4. Lisboa: Editorial Estampa, 1992.

alimentos), gestão da justiça ordinária, preservação da ordem hierárquica e saúde pública<sup>15</sup>. Na época era preciso criar um espaço autônomo de convivência que precisava prover a sua própria existência e subsistência de seus membros. As pessoas, que viviam nos municípios e regiões, tinham mecanismos de autogoverno e gestão, que na época era um imperativo, tendo em vista que as funções do centro, ou da Coroa, ainda eram bastante limitadas.

A complexa rede de órgãos e instituições que compunham a administração imperial portuguesa era tão diversificada e descentralizada (o que era uma decorrência lógica devido à própria extensão territorial de seus domínios e dos problemas de comunicação da época), que esta chegou a ser comparada, muito apropriadamente, a um *labirinto*<sup>16</sup>.

A administração e o governo de um império imensamente vasto territorialmente, e no caso de Portugal, *pluricontinental*, deveria contar com uma margem e um coeficiente bastante grande de descentralização e autogestão. Nessas condições, não é difícil considerar que é virtualmente impossível gerir cada região totalmente a partir do centro. De outro lado, cada região, além de ter seus próprios interesses, possuía a sua própria elite, nobreza ou classe senhorial, que reivindicava certos direitos e benesses, em nome de uma administração mais facilitada. Havia e sempre houve uma espécie de pacto de governação entre o centro e as regiões.

Na corte evidentemente estavam presentes as principais figuras políticas e sociais, os grandes títulos nobiliárquicos e eclesiásticos, homens de letras, pessoas de reconhecidos serviços prestados ao Rei e à Coroa. A Corte, que passou a deter cada vez mais poder e influência, era um polo de poder, em torno do qual se organizavam e se distribuíam diversos grupos e órgãos: Secretarias, Conselhos, Tribunais e cargos palacianos. O poder e o protagonismo político dos ocupantes desses cargos e funções era imenso:

---

<sup>15</sup> FRAGOSO, João & GOUVÊA, Fátima. “*Monarquia Pluricontinental e repúblicas: algumas reflexões sobre a América lusa nos séculos XVI-XVIII*”, in *Revista Tempo*, 2009, Vol.14, nº 27.

<sup>16</sup> LOUREIRO, Marcello, *A Gestão no Labirinto: circulação de informações no Império Ultramarino Português, formação de interesses e a construção da política lusa para o Prata (1640-1705)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pósgraduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGHISUFRJ). Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

Deste modo, *Conselhos, Tribunais, Secretarias e os cargos palatinos afiguram-se como importantes pólos de poder e de grande destaque dentro da Corte*, dando aos que neles tinham assento grande protagonismo não só político mas também social, permitindo-lhes, deste modo, intervir nas questões governativas, tendo assim a possibilidade de engrandecer a sua casa e o seu estatuto nobiliárquico<sup>17</sup>. (sem destaques no original).

Além disso, não havia os meios materiais para se realizar uma administração totalmente centralizada. O que havia era um arranjo político bastante complexo e sutil.

Neste cenário, como demonstrou o trabalho da historiadora portuguesa Maria Luísa Marques da Gama, “*o processo de tomada de decisão política pelo rei era bastante complexo e poderia percorrer um longo caminho dentro dos vários espaços cortesãos*”<sup>18</sup>.” E um dos espaços privilegiados, no qual tinham destaque as figuras mais importantes do reino, era o *Conselho de Estado*, o que vem sendo reconhecido e corroborado tanto pelas fontes primárias, quanto pela bibliografia especializada.

Além disso, as dificuldades de se realizar perfeitamente a centralização do poder político eram de diversas ordens. A principal delas advinha da própria estrutura de *monarquia corporativa*, na qual ao rei cabia apenas manter a ordem interna (com distribuição de justiça) e a paz externa. As analogias fisiológicas eram bastante comuns na teoria política da época. A sociedade política era vista como um corpo, com vários membros, sendo o rei a cabeça e os nobres, conselhos, tribunais e diversas comunidades constituintes deste corpo os pés e membros. Ao rei cabia prover a saúde deste corpo, sobretudo distribuindo a justiça<sup>19</sup>.

A garantia de justiça, neste contexto, no qual a sociedade era marcada pela desigualdade, era fundamental. O Rei deveria dar a cada um o que lhe era devido. Mas isto significava, a cada ordem social, a cada grupo conforme o seu próprio estatuto, segundo a ordem natural das coisas, estabelecida desde sempre. A cultura política e social que vigorava era a da Segunda Escolástica, pela qual o Rei, detentor de uma autoridade natural, deveria

<sup>17</sup> GAMA, Maria Luísa Marques da. *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado – Teorização, orgânica e exercício do poder político na corte brigantina (1640-1706)*. Lisboa: Dissertação de mestrado apresentada à FLUL, 2011, p. 16-7.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>19</sup> A obra clássica para o estudo das analogias fisiológicas e a influência religiosa na teoria política é a de Ernst KANTOROWICZ: *Os dois corpos do rei: um estudo sobre a teologia políticamedieval*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

garantir o bom governo dos seus súditos. O Rei garantia a coesão e harmonia das diversas estruturas sociais então existentes, cada uma com os seus estatutos, privilégios e espaços de autogoverno. No âmbito local, a liberdade dos indivíduos prevalecia.

Do mesmo modo, uma maior centralização encontrava entraves de ordem demográfica e problemas de comunicação. Tudo isso fazia com que a Coroa se valesse da cultura de serviços para estimular o apoio das estruturas sociais existentes em cada uma das regiões do reino.

Desta forma, no cenário de descentralização e fragmentação do poder, no qual havia uma “*constelação de poderes*”, concorrendo e partilhando o poder, o Rei dependia muito do papel dos conselhos e tribunais, e, no âmbito destes, da classe dos letrados. O monarca precisava confiar nas informações e narrativas que lhe chegavam através das complexas cadeias de hierarquias. Neste complexo sistema de conselhos, assembleias e tribunais eram discutidas as principais questões políticas e estratégicas em cada momento histórico. No entanto, como não havia separação de poderes, ao rei era conferida a *soberania política*, cabendo a ele a decisão final sobre cada questão debatida nos diversos conselhos que lhe prestavam serviços.

Considerando a complexa articulação desse sistema, encimado e operado pelo Rei e seus conselhos e tribunais, é que alguns estudiosos estão desenvolvendo conceitos como o de *monarquia pluricontinental*<sup>20</sup>. Ao lado deste, vem sendo utilizado também a expressão *monarquia polissinodal* e ambos os termos servem para designar esse complexo sistema de governo por conselhos nos quais se dividiam e se compartilhavam os processos de decisão política e que, desde as esferas da periferia – que vão desde o poder doméstico e das famílias, dos senhores e donatários e diversos outros agentes políticos –, chegavam até a Coroa, passando por uma rede de conselhos que também se relacionavam entre si.

O termo *monarquia pluricontinental*, inicialmente empregado por Nuno Gonçalo Monteiro<sup>21</sup>, para fixar certas características e especificidades do modelo português,

---

<sup>20</sup> FRAGOSO, João & GOUVÊA, Fátima, *Op. Cit.*

<sup>21</sup> O conceito foi apresentado por Nuno Gonçalo Monteiro, em capítulo publicado na obra *Na Trama das Redes*.

principalmente se comparado com o modelo mais próximo, situado em tradição bastante assemelhada e comum sob vários aspectos, que é o caso espanhol. Para a Espanha vem sendo utilizado, com bastante amparo, a expressão *monarquia compósita*<sup>22</sup>, isto é, aquela que congrega diversos reinos e suas autonomias, conservando os estatutos preexistentes, enquanto que, no caso português, haveria apenas um Reino, com diversas conquistas ultramarinas.

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Na fase anterior ao constitucionalismo liberal, Portugal, como os demais países europeus, era governado sob a forma polissinodal na qual havia a concentração de poderes político-administrativos no âmbito de inúmeros conselhos, tribunais e juntas. De um lado, na estrutura governativa portuguesa havia as instituições de autogoverno locais em baixo e uma série de conselhos e tribunais em cima.

Uma das características fundamentais do Antigo Regime é a estonteante pluralidade de fontes de direito. Era uma verdadeira pletera de fontes, costumes, estatutos; essa estrutura multiforme de fontes era ainda uma permanência do período medieval, conservada no período moderno. Esse pluralismo de fontes espelhava evidentemente uma complexa estrutura de espaços políticos, sociais, de ordens e estados, *etc.*, e toda uma rede de estruturas corporativas que se conectava numa complexa organização política.

Neste período do Estado Moderno, anterior ao constitucionalismo liberal, em Portugal, como nos demais países europeus, havia concentração de funções políticas, administrativas e jurídicas, entre os diversos órgãos existentes.

Órgãos propriamente judiciais cumulavam funções político-administrativas, mas o inverso também sucedia, isto é, órgãos de natureza eminentemente político-administrativas

---

*Política e Negócios no Império Português. Séculos XVI-XVIII.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. O conceito recebeu diversas considerações em FRAGOSO, João & GOUVÊA, Fátima, *op. cit.*, *passim*.

<sup>22</sup> ELLIOTT, J. H. “*A Espanha e a América nos Séculos XVI e XVII*” in BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina Colonial, Vol I.* 2ª Ed. 1º Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004.

exerciam funções judiciais. Havia uma mescla de funções. Cada órgão era um todo, uma corporação.

Nessas circunstâncias a existência de conflitos institucionais e de competência entre os órgãos então existentes era enorme. Os conflitos entre órgãos administrativos, políticos e judiciais se dava de maneira bastante frequente, seja dos que estavam no mesmo âmbito territorial, seja entre órgãos locais e os da metrópole. Os conflitos decorriam principalmente da sobreposição de funções e competências dos órgãos existentes<sup>23</sup>.

Entre os tribunais, havia a Casa de Suplicação que era a instância superior de justiça do reino e conquistas. Havia também o Desembargo do Paço, composto pela Secretaria da Repartição das Justiças e do Despacho da Mesa, o qual era competente para tratar de assuntos administrativos vinculados à execução da justiça. O Desembargo do Paço organizava, por exemplo, os exames de acesso à magistratura, a concessão de mercês de ofícios relacionados à justiça, licenças, transferências, dentre outras. Ao lado desses havia ainda a Mesa de Consciência e Ordens, que cuidava de matérias religiosas e diversos outros Conselhos. Além do Conselho de Estado, havia o Conselho de Fazenda, Conselho de Guerra e Conselho Ultramarino.

O Conselho de Estado é considerado o principal deles, com funções consultivas e decisórias, embora estivesse no mesmo nível dos demais. O seu primeiro regimento data de 1569. O Conselho de Fazenda foi criado em 1591 para centralizar matérias relativas a recursos econômicos e patrimoniais da monarquia. Era composto por um Vedor da Fazenda, um Presidente e quatro conselheiros, sendo dois letrados. Já o Conselho de Guerra foi criado em 1641 no contexto das guerras de Restauração. O Conselho Ultramarino tratava de questões relativas às conquistas de ultramarinas.

---

<sup>23</sup> Diversas são as fontes que trazem exemplos de conflitos interinstitucionais no Antigo Regime luso, seja envolvendo autoridades metropolitanas, seja referindo a administração sediada no Brasil. Cf. um exemplo paradigmático, dentre muitos, relatado e extensamente comentado em CARDIM, Pedro. “*Administração e Governo*”: uma reflexão sobre o vocabulário do Antigo Regime”, in BICALHO, Maria Fernanda & FERNILI, Vera Lúcia. *Modos de Governar. Idéias e Práticas no Império Português* (séculos XVI a XIX). São Paulo: Alameda, 2005, p. 45-68.



Em território brasileiro foram criados e atuaram, além das câmaras municipais, os Tribunais de Relação no Brasil, primeiramente o da Bahia e depois o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro<sup>24</sup>. Muitos dos conflitos entre os Tribunais de Relação e outros órgãos, no Brasil, eram resolvidos pelo Conselho Ultramarino.

### 2.2.1 Conselho de Estado Português

As raízes do Conselho de Estado e da própria figura do conselheiro real são medievais evidentemente, inclusive a sua fórmula medieval retrata bem isso, *Consilium atque Auxilium*, consignando os deveres dos conselheiros, para aconselhar e auxiliar o rei sempre que solicitados. A partir do século XIII, principalmente, o rei passa a ter necessidade de um número maior de assessores especialmente versados em leis, devido à burocratização cada vez maior do governo.

Não obstante as suas raízes medievais, a origem mais imediata da institucionalização do Conselho de Estado em Portugal se deu na dinastia de Avis.

O assessoramento está ligado especialmente a funções de justiça, mas também eram chamados a se manifestar sobre temas variados relacionados a temas então considerados como de Estado, como, por exemplo, relações diplomáticas, guerra e paz. Com efeito, as decisões de ordem política e estratégica são bastante frequentes, em situações de guerra, diplomáticas, em várias áreas. O conselho era, portanto, um centro de discussões sobre temas estratégicos à administração e governo do reino. As elites pertencentes ao Conselho de Estado, observou Maria Luísa Marques da Gama, estavam “profundamente ligadas à Casa Real, constituem-se como um dos principais centros de propagação de *poder paralelo* ao Monarca<sup>25</sup>”.

---

<sup>24</sup> Para a história e dados do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, tais como a descrição de diversas situações de conflitos de atribuição, ver WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José. *Direito e justiça no Brasil: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

<sup>25</sup> GAMA, Maria Luísa Marques da. *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado – Teorização, orgânica e exercício do poder político na corte brigantina (1640-1706)*. Lisboa: Dissertação de mestrado apresentada à FLUL, 2011, p. 20.

## 2.2.2 Conselho Ultramarino

O Conselho Ultramarino foi criado em 1642 sob inspiração do Conselho de Índias, com a finalidade de tratar de todas as matérias e negócios concernentes aos domínios ultramarinos portugueses, que passavam a ter uma importância cada vez maior para a Coroa. Neste Conselho deveriam passar todas as questões relacionadas à fazenda dos domínios ultramarinos.

Nos termos do capítulo V do Regimento, cabia ao Conselho tratar de:

todas as matérias e negócios de qualquer qualidade que forem tocantes aos ditos Estados da Índia, Brasil e Guiné, Ilhas de São Tomé e Cabo Verde e de todas as mais partes ultramarinas, tirando as ilhas dos Açores e da Madeira e lugares da África, e por ele há de correr a administração da fazenda dos ditos Estados<sup>26</sup>.

Um dos requisitos para ser conselheiro era ter “*serviços e notícias das Conquistas*”, ou seja, era preciso experiência e conhecimento efetivo das questões internas e dos vários problemas regionais da administração portuguesa nesses territórios. Alguns inclusive chegaram a governar essas terras. Alguns exemplos ilustram o ponto. Veja-se, de um lado, o caso do Marques de Montalvão, que foi primeiro presidente do órgão, o qual fora vice-rei do Brasil. Com mais experiência dos negócios do Brasil compuseram o Conselho Salvador Corrêa de Sá Benavides, ao tempo de D. João IV e Alexandre de Gusmão no tempo de D. João V: o primeiro, general da recuperação de Angola, e o segundo, o estadista responsável pela fixação dos limites<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Cf. Base de dados *Ius Lusitanae*, disponível em: <<http://www.governodosoutros.ics.ul.pt>>. Para uma breve cronologia da história do Conselho Ultramarino, CAETANO, Marcello. *O Conselho Ultramarino: esboço de sua história*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1967, *passim*. Cada vez mais o órgão vem recebendo a devida atenção dos historiadores, que descobriram nele fontes inesgotáveis para a compreensão do modelo de governo e de administração posto em funcionamento pelo Império português, inclusive no Brasil, no Antigo Regime.

<sup>27</sup> CAETANO, Marcelo, *Op. Cit. loc cit.*

### 2.2.3 Conselho de Fazenda

Na administração do Reino português, a área de Fazenda também veio a adotar o modelo *sinodal* de modo mais especializado no âmbito do poder central, quando, em 1591, na época do domínio filipino, foi criado o Conselho de Fazenda, com a finalidade de dirigir as finanças do reino, buscando, deste modo, uma primeira centralização das rendas e próprios do reino, que então estavam espalhadas numa série de órgãos e instituições. Antes disso, desde 1516, o setor era administrado por *vedores*.

A estrutura anterior contava com três vedores que tinham diversas atribuições no âmbito da administração da fazenda real, bem como em matéria de jurisdição contenciosa e voluntária. Cada um dos três vedores contava com uma estrutura própria e era responsável por um conjunto de funcionários, com um escrivão. As competências dos vedores eram variadas e envolviam: a arrecadação das rendas reais; administração do comércio ultramarino (incluindo a Ilha da Madeira) e temas correlatos (abastecimento, obras e defesa nas conquistas); administração de próprios do rei (lezírias, paços, casas, armazéns, terecenas, fortalezas); tomar contas de almoxarifes e contadores das comarcas, dentre outros funcionários, passando a respectiva carta de quitação; preparar o despacho real em matéria de *graça* (tenças, ordenados, padrões, jurisdições, *etc.*). Em matéria contenciosa, cabiam-lhe: conhecer de recursos em matéria de sisas; feitos em que fossem partes os rendeiros de rendas da coroa; erros dos oficiais da fazenda; das apelações das decisões de almoxarifes, recebedores e rendeiros, dentre outras que pertencessem ou estivessem em situação de dependência à fazenda<sup>28</sup>.

Na prática, havia três tribunais distintos, o que levou Filipe I, a aplicar o regime sinodal, integrando os vedores num conselho que reunia vedores não letrados, um presidente, e dois vedores letrados. Assim, em 20.11.1591, surgiu o Conselho de Fazenda, que contava com um vedor-presidente, dois vedores letrados e dois não letrados. As competências mantiveram-se. Vários órgãos importantes da área das finanças ficaram sob a supervisão do órgão, tais como a Casa dos Contos, a Casa das Índias, a Casa da Moeda, alfândegas, bem como todos os

---

<sup>28</sup> HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan – Instituições e Poder Político em Portugal – Séc. XVII*. Lisboa: Almedina, 1994, p. 238-39.

fatores que comerciavam a favor do monarca<sup>29</sup>. A *Casa dos Contos* exercia a função de coordenação das despesas e receitas do reino; a partir de então estava debaixo da jurisdição do Conselho de Fazenda, o qual poderia inspecionar os seus livros dos tombos dos almoxarifados para conhecer das rendas, tributos, censos, julgadas, emprazamentos, etc<sup>30</sup>.

Com a aprovação das Ordenações Filipinas, em 1603, quase todas atribuições contenciosas do órgão foram transferidas ao Juiz dos feitos da fazenda, criado na Casa da Suplicação. A pressão de juristas impôs o princípio de que tais matérias também deveriam se submeter aos meios judiciais tradicionais na defesa de direitos, o que veio a prejudicar os interesses da fazenda real.

Por influência dos Áustrias, houve tendências de se retirar a administração da Fazenda da órbita de atribuição de um conselho, mediante a tentativa de adoção do modelo de gestão financeira por Juntas, o que representava uma governamentalização, e provocava, como sempre, reação entre os portugueses, habituados ao modelo colegial e conciliar<sup>31</sup>.

Após a Restauração, no período 1641-42, foi criada a *Junta dos Três Estados*, que ficou encarregada de superintender o lançamento e cobrança de contribuições aprovadas pelas cortes de 1641 e 1642, para a defesa do reino<sup>32</sup> (décimas, real d'água, novos direitos, tributos das caixas de açúcar).

Como visto, as competências do Conselho de Fazenda iam muito além da via recursal, controlando áreas e órgãos importantes da administração fazendária. No entanto o controle era precário, pois a organização da fazenda e a contabilidade dificultavam esse controle, uma vez que ainda vigorava o princípio do *pluralismo orçamentário*, pelo qual cada repartição era responsável pelo seu orçamento, já estando parcelas importantes das receitas previamente afetadas a certos gastos e despesas, o que evidentemente reduzia a disponibilidade de fundos por parte do poder central<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> SUBTIL, José. *Os poderes do centro*. In: Mattoso, José. *História de Portugal*. v.4. Lisboa: Editorial Estampa, 1992, p. 172.

<sup>30</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>31</sup> HESPANHA, *Op. Cit.*, p. 239.

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, p. 240.

<sup>33</sup> HESPANHA, *Op. Cit.*, p. 243.

## 2.2.4 Secretários

Os secretários tinham um regime fluido, cujas funções variavam desde um simples ajudante no despacho real, até o desempenho da coordenação de uma área mais ou menos extensa da administração.

Com o desenvolvimento do regime *sinodal*, os secretários passam a desempenhar o papel de ligação entre o rei e os conselhos palatinos.

Como explica Hespanha<sup>34</sup>,

Na segunda metade do séc. XVI, com o desenvolvimento da administração sinodal, os secretários asseguram, frequentemente, a ligação entre o rei e um dos conselhos palatinos (v.g., o secretário “de Estado”, com o Conselho de Estado; o da “Índia”, com a repartição da “Índia” do Conselho da Fazenda ou, enquanto este existiu (1604-1614), com o Conselho de Índia; o “da Fazenda”, com o Conselho da Fazenda).

## 2.3. Administração Periférica

A administração periférica do reino se desenvolvia por meio de oficiais régios que atuavam especialmente nas áreas de fazenda e justiça. As unidades básicas desta estrutura periférica são as comarcas e os concelhos.

Na área de justiça, esses funcionários eram os juízes de fora, corregedores e provedores, os quais se comunicavam burocraticamente com os conselhos e tribunais régios (administração central, *supra*).

Na área de fazenda, essas funções de administração régia na periferia eram desempenhadas pelos provedores<sup>35</sup>, que tinham funções administrativas e financeiras.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>35</sup> SUBTIL, José. *Os poderes do centro*. In: Mattoso, José. *História de Portugal*, v.4. Lisboa: Editorial Estampa, 1992, p. 183.

## 2.4 Áreas de Governo

As principais áreas de governo ainda se desenvolviam e eram entendidas, em parte, a partir da área da Justiça. No entanto, outras áreas de atuação se abriam progressivamente ao poder estatal. Nos séculos XVI a XVIII, algumas áreas apareciam frequentemente nas enumerações dos comentaristas: “Justiça”, “Estado”, “Guerra”, “Graça”, “Consciência”, “Fazenda” e “Governo”. Esta classificação explica a organização das “secretarias de Estado” e, ainda no século XIX, era considerada “categorial”<sup>36</sup>.

Posteriormente, conforme aponta Hespanha, a atividade de graça, por exemplo, vai se integrando em novo *corpus* centrado na *atividade de poder*, tomado de maneira sistematizada. Com poucas variações na classificação, até o século XIX, as áreas tradicionais da governação eram basicamente as mesmas: *Justiça, Governo, Fazenda e Guerra*<sup>37</sup>.

Não obstante, a principal função de governo no Antigo Regime, como visto, ainda era, ao menos para fins dogmáticos – dos quais se extraíam outras funções –, a distribuição de justiça aos súditos do rei. Todo o sistema político se articulava, em todas as esferas de poder, com vistas à realização desta finalidade.

Isso ocorria desde o nível local, passando por níveis intermediários, até chegar na coroa. Recorde-se que a justiça ordinária era dispensada pelas câmaras municipais. À nobreza competia nomear funcionários que, ou fiscalizavam o sistema, ou julgariam os recursos. À coroa, por seu turno, caberia o recurso final.

A função de governo era entendida na época como sendo governo doméstico, ou ainda num contexto religioso, governo das almas. O governo da república poderia assim ser entendido nos termos do governo da casa, do modelo do *pater familias*<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> HESPANHA, *Op. Cit.*, p. 283.

<sup>37</sup> Neste sentido, LOPES, José Reinaldo de Lima. *Do ofício ao cargo público - a difícil transformação da burocracia prebendária em burocracia constitucional*. Almanack [online]. 2012, n.3.

<sup>38</sup> CARDIM, Pedro. “Administração” e “Governo”: uma reflexão sobre o vocabulário no Antigo Regime in *Modos de Governar: ideias e práticas políticas no império português*, p. 45-68. In BICALHO, Maria Fernanda & FERNILI, Vera Lúcia. *Modos de Governar. Ideias e Práticas no Império Português* (séculos XVI a XIX). São Paulo: Alameda, 2005, p. 45-68.

O modelo político se enquadrava num paradigma *jurisdicionalista*, no qual todas as fórmulas e ritos se espelhavam no modelo judicial de dizer o direito nos casos concretos, na *iurisdictio*. Era, portanto, um modelo de governo reativo e de manutenção da ordem. As intervenções do governo eram limitadas e pontuais e qualquer novidade enfrentava muita resistência. A função governativa, embora existente, não havia ganhado autonomia.

Mesmo os *conselhos palatinos*, criados para responder a exigências políticas mais amplas, ainda tendiam a se compreender nos moldes tradicionais, ainda que estivessem lidando com temas políticos de maior envergadura.

A partir da consolidação da unidade política do Reino português, era preciso organizar o aparelho administrativo do Estado para a captação de recursos capazes de garantir a sua própria existência e funcionamento, bem como a consecução dos objetivos da governança que então se colocavam. A primeira tentativa de consolidação das finanças da Coroa em uma *esfera financeira autônoma* foram os primeiros esforços de separação do patrimônio pessoal do rei das finanças públicas. Progressivamente vão se distinguindo e separando o que era de propriedade pessoal do rei daquilo que lhe competia administrar em nome da comunidade, o particular do privado.

O conjunto do aparato de cobrança, tanto o *central* quanto o *periférico*, ainda era bastante rudimentar, de modo que ainda não possibilitava uma separação livre de qualquer equívoco. Isso não era privilégio de Portugal, essa lenta separação e tomada de consciência ocorria em toda parte em que a afirmação do poder real surgia, simultaneamente, com a organização de uma Fazenda autônoma.

Governar passou a significar saber, a cada ano, as receitas e despesas com as quais se poderia contar. A quantificação e o emprego contabilístico de números ainda não era disseminado, o que demandava a utilização comum e continuada dos algarismos<sup>39</sup>. Esboçavam-se orçamentos em tentativas de previsão, com base em cobranças que muitas vezes não se verificavam. Não havia regularidade na arrecadação.

---

<sup>39</sup> MAGALHÃES, Joaquim Romero, *A Fazenda in* MATOSO José. *História de Portugal*, vol. III, p. 89-99.

A principal fonte de receitas da coroa, desde o início do século XVI, provinha da empresa ultramarina. Depois dessas entradas, em segundo lugar, vinham os impostos de alfândega. Digno de nota é o fato de que as duas principais receitas portuguesas no período decorriam de fontes externas ou voltadas para o exterior. Portugal aparece no cenário europeu tanto pelas navegações, quanto por sua vocação exportadora.

As despesas da coroa também eram muito altas. Além das ordinárias, também havia despesas extraordinárias. O lançamento de novos tributos deveria ser votado em cortes. Um exemplo de imposto extraordinário era a cobrança de impostos para a realização de *casamentos reais*. Os casamentos régios estavam no centro da política da época, ocupando espaço das relações externas e da própria política dinástica.

### Sisas

No âmbito interno a principal fonte de recursos decorria da arrecadação das sisas, a qual incidia sobre tudo o que se vendia e se comprava. Originariamente, era um imposto municipal. Com a sua generalização, a partir de 1387, o imposto passou a ser recolhido por meio de arrendamento, a fim de garantir uma maior previsibilidade e receitas fixas. Os rendeiros, por sua vez, prestavam contas aos almoxarifados (divisão territorial do Reino), cuja malha se estendia a todo o território.

Posteriormente, as câmaras passaram a auxiliar na efetivação das cobranças, adotando formas de organização com base em critérios diversificados, desde as diferentes classes e estatutos sociais, por ramos e produtos – com a apresentação de seus quantitativos totais (vinho, azeite, carne e peixe, por exemplo) – e pelos espaços concelhos (cidades ou vilas, arrabaldes, freguesias, coutos)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> MAGALHÃES, Joaquim Romero. *A Fazenda in MATOSO*, José. *História de Portugal*, vol. III., p. 89-99.



### 3 ESTADO DE POLÍCIA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS

O desenvolvimento doutrinal em torno da palavra “*polícia*” significou uma segunda e mais decisiva ruptura com a concepção política tradicional associada com o modelo da monarquia corporativa, significando, pela primeira vez no Antigo Regime, o surgimento de um governo de índole mais ativa, a partir da criação de uma esfera de atuação política da Coroa livre e desembaraçada dos controles tradicionais. Com o auxílio de doutrinas como a do *cameralismo*, de origem germânica, legitimou-se a atuação política da Coroa em diversas esferas técnicas e sociais, situação que foi consolidada pela *ascensão política dos Secretários de Estado*. Novas e amplas funções são então atribuídas ao Estado. O termo *polícia*, antes relacionado à preservação da ordem, passa a ser vinculado à ideia de “bom governo”. Existe uma ênfase maior nos fatores políticos e em tudo que pudesse contribuir para o fortalecimento do poder político da Coroa.

#### 3.1 POLÍCIA E CAMERALÍSTICA

As ideias e concepções do *reformismo ilustrado* que tiveram lugar no século XVIII exerceram enorme influência na Europa, modificando e até mesmo implodindo muitos dos conceitos e categorias das concepções tradicionais relacionadas ao governo e às funções do Estado. Os novos desenvolvimentos doutrinários criaram um campo separado e autônomo para a ação governamental na qual o soberano pudesse se mover livre das restrições não só do direito e da justiça, mas também das limitações de ordem moral<sup>41</sup>.

As ciências de polícia ou cameralística trouxeram uma gama de conhecimentos de diversas áreas que concorriam para a boa gestão pública. Diversas ciências, conhecimentos, técnicas, relacionadas à população, território, gestão urbana, controle social, bons costumes, agricultura, manufaturas, segurança e saúde. Todos esses temas foram reunidos para a

---

<sup>41</sup> GAMA, Maria Luísa. *As ciências de polícia em Portugal: teoria, reformismo e prática nos finais do Antigo Regime*. História e Ciência: Ciência e Poder na Primeira Idade Global. Porto, 2016, p. 180-211.

formação de uma nova disciplina, ou ciência, que, como logo se vê, possuía um caráter *enciclopédico*. A finalidade desse novo campo de estudos era a formação de funcionários públicos para o engrandecimento do Estado.

O novo campo reunia disciplinas teóricas e práticas – do direito natural, à saúde pública, da economia, aos bons costumes, da higiene pública à assistência social – mas para a solução de problemas eminentemente práticos, relacionados à boa gestão pública, com objetivo de reforma e instrumentalização da sociedade e a solução de problemas práticos, segundo as exigências do interesse público. Tudo isso seria reunido e integrado e, se possível, sintetizado.

As ciências de polícia era mais que um conjunto de técnicas e saberes, era um programa político, quase utópico, segundo Foucault<sup>42</sup>, que abarcava a conduta de todos, assente num princípio de racionalidade.

As doutrinas de polícia inauguraram um novo campo de reflexão teórica e prática que constituiu um novo modo de governar, que foi desenvolvido um pouco por toda Europa. No entanto, onde a relevância da disciplina, tanto prática quanto teórica, primeiro apareceu e com mais profundidade, foi na França e nos estados alemães.

No mundo germânico cátedras universitárias foram criadas para o desenvolvimento dessas disciplinas, a primeira em 1727, em Frankfurt an der Óder, sob a égide de Frederico Guilherme I da Prússia e, mais tarde, em Viena, em 1752, associando-se filosofia com direito público. Nessa mesma época, foi publicada obra clássica sobre a matéria *Grundsätze der Polizeiwissenschaft* de Johan Heinrich von Justi.

Na França, as concepções relacionadas à polícia aparecem principalmente a partir da institucionalização precoce da Polícia de Paris em 1667. Muito embora a obra clássica de Nicolas La Mare, *Traité de la Police* tenha exercido bastante influência e gerado discussões, em França não se criaram disciplinas acadêmicas para este estudo. O plano de atuação do órgão era distinto da justiça contenciosa.

---

<sup>42</sup> FOUCAULT, Michel. *Segurança Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

E a gama de assuntos não era fixa, possuía abertura ao próprio campo científico, ou aos novos anseios de ampliação do poder do Estado, variando conforme o autor, conforme a época, ou o país analisado.

Estas práticas e ideias recebem acolhida em Portugal, com a criação de diversos órgãos que deveriam colocar em aplicação esse corpo de princípios e técnicas. Estas práticas e ideias constituem-se numa nova forma de governar, com novos instrumentos governativos e de regulação social “disciplinando os corpos, as almas e os bens, criando normas, procedimentos e orientações através da via administrativa sem recurso aos tribunais”<sup>43</sup>.

O direito não foi infenso às mudanças políticas e de mentalidades, com a implementação de órgãos de polícia, deixando-se também imbuir por visões iluministas que propugnavam por um direito mais racional e científico, despontando o papel primordial da lei como fonte preferencial do direito e do rei como legislador.

Paralelamente ao que se passava no campo político e jurídico, reflexões semelhantes aconteciam no âmbito do pensamento econômico. Nesse período, diversas escolas e tradições econômicas se afirmavam como alternativas válidas para se alcançar a prosperidade das nações e para o aumento do poder estatal. As associações e articulações entre política e economia eram então bastante comuns, merecendo desenvolvimentos conjuntos a partir da ótica de governo cada vez mais centralizado.

Nesse momento o desenvolvimento material e econômico das nações já ocupava um lugar de destaque como índice do progresso e importante indicador de uma situação política vantajosa no quadro dos países europeus. Do mesmo modo, entendia-se que, quanto mais súditos o rei tivesse e mais numerosos eles fossem, isso significaria um aumento do poder político dos estados. Essa preocupação estendia-se inclusive para o campo da fazenda pública, significando uma maior arrecadação para os cofres do governo.

---

<sup>43</sup> SUBTIL, José. “O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal”. In: *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão, Experiências Jurídicas antes e depois da Modernidade*, coord. Ricardo Marcelo Fonseca, Curitiba, Juruá Editora, 2013.

As premissas básicas para o desenvolvimento das teorias econômicas e políticas da época é que, sejam quais forem as propostas e ideias, elas deveriam contribuir para o aumento do poder do estado e conseqüentemente para o aperfeiçoamento de suas estruturas burocráticas, de modo que a utilidade e a eficiência da ação governamental eram alguns dos pontos centrais, finalidades as quais sempre se tinha em vista.

Neste cenário do chamado despotismo esclarecido, desenvolvimentos análogos e paralelos ocorriam em países como França, Rússia, Áustria e Prússia, com mais ou menos intensidade, onde estavam ocorrendo reformas relevantes no aparelho de governo. Em Portugal, esse processo se intensifica principalmente a partir da segunda metade do século XVIII, com as crises econômicas e a instabilidade política que o país atravessava, coincidindo principalmente com a participação do Marquês de Pombal no governo.

Essas ideias iluministas que influenciavam o pensamento econômico e político um pouco em toda parte tinham um viés *pragmático*, ou seja, eram voltadas eminentemente para a solução de problemas de ordem política. Esse caráter pragmático é ainda mais agravado na recepção dessas ideias em Portugal, que não tinha uma tradição de pensamento teórico no campo econômico, o que fez com que o país recebesse a influência de inúmeras escolas de pensamento de origens diversas, resultando num composto concentrado, aplicado para a resolução de problemas práticos. Essa diversidade de influências é um dos traços distintivos do Iluminismo que marca toda a tradição econômica luso-brasileira no período, fazendo dela talvez uma das mais *ecléticas* do mundo<sup>44</sup>.

O protagonismo e iniciativa quase exclusiva dos agentes estatais no campo econômico é outra característica fundamental da atuação econômica e reformista portuguesa. A emergência de um discurso econômico em Portugal, na segunda metade do século XVIII, é resultado não da ascensão de uma burguesia liberal que rompe com os paradigmas anteriores, mas decorre inteiramente do protagonismo do Estado.

---

<sup>44</sup> Sobre o pragmatismo e ecleticismo do pensamento econômico luso-brasileiro neste período, cf. CUNHA, Alexandre Mendes, *Police Science and cameralism in Portuguese enlightened reformism: economic ideas and the administration of The State during the second half of the 18<sup>th</sup> century*, e-*Journal of Portuguese History*, v. 8, 2010.

Como o reformismo ilustrado trazia essas premissas básicas de aumento do poder e riqueza do Estado, tudo o que concorresse para isto, na opinião dessa classe política, poderia ser incorporado. Por isso poderiam se mesclar, no campo econômico, por exemplo, desde ideias e conceitos mercantilistas, aritmética política (Inglaterra), fisiocratas (França), cameralistas (Prússia), *etc.* Tudo o que estivesse no repertório do pensamento econômico e político que cumprisse esses objetivos pretendidos poderia ser utilizado<sup>45</sup>.

Esse elemento econômico, embora importante, estava associado e era considerado como uma função da política. Como visto, o aumento do poder estatal era o determinante (e no exemplo português isso fica ainda mais claro, devido ao protagonismo do Estado). Houve nesse período um aumento significativo de poder do Estado, que passaria a intervir em diversos setores da vida social e econômica.

Para melhor compreender esse alargamento das funções do governo nesse período, é preciso compreender as mutações semânticas por que passou a palavra “*polícia*”.

### “Polícia”

Atualmente, compreendida como relacionada às funções dos órgãos de segurança pública, o termo polícia passou por inúmeras transformações que legitimaram mudanças importantes nas concepções das funções de governo e estruturação do Estado<sup>46</sup>.

A palavra “polícia” está relacionada originalmente em sua raiz clássica às palavras “política” e variações como “*politia*”, significando “governo”, ou “bom governo”, da cidade ou de um reino, e também às ideias de “ordem”, ou mesmo “civilidade” e sentidos análogos.

O sentido da palavra “polícia” se alargou tanto, no período ora analisado, que chegou a abarcar todas as funções do Estado relacionadas à gestão da cidade ou do reino, estendendo-se a áreas que iam muito além da concepção política antiga ou mesmo medieval.

<sup>45</sup> Sobre a articulação do pensamento econômico com a administração do Estado, com ênfase nos conceitos de *cameralismo* e *ciência de polícia* na tradição luso-brasileira neste período, cf. CUNHA, Alexandre Mendes, *Police Science and cameralism in Portuguese enlightened reformism: economic ideas and the administration of The State during the second half of the 18<sup>th</sup> century*, *e-Journal of Portuguese History*, v. 8, 2010, *passim*.

<sup>46</sup> SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite- “A «Polícia» e as funções do Estado – Notas sobre a “Polícia” do Antigo Regime”, *Revista da Faculdade de Direito da UFPR (Universidade Federal do Paraná)*, nº 49, 2009.

### 3.2 GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO NO PERÍODO POMBALINO

No século XVIII, sob forte influência de idéias iluministas e racionalistas, uma nova geração de políticos e intelectuais, por toda a Europa, num momento de aceleradas transformações sociais, econômicas e culturais, tornou possível um cenário favorável para a realização de inúmeras reformas no aparelho administrativo e governamental do Estado.

Em Portugal, durante o governo do Marquês de Pombal (1750-1777), foram realizadas inúmeras reformas com o intuito de racionalizar e organizar a administração em vários setores, com bastante fortalecimento do poder estatal. Houve espaço para uma maior legitimação de um poder mais ativo e de intervenção do Estado na sociedade.

No período pombalino também é o momento em que desponta decisivamente o *poder governamental*, com a afirmação do poder e autoridade das Secretarias de Estado, representando uma administração mais *centralizada*, com aparelhos hierárquicos, em contraposição ao poder decrescente dos conselhos<sup>47</sup>.

O ímpeto reformador atingiu diversos setores da vida social e política: do campo educacional ao econômico e fiscal, obras públicas, censos, *etc.* A extensão e profundidade das reformas foram praticamente ilimitadas.

O terremoto de Lisboa, ocorrido em 1755, foi um marco importante por ter gerado repercussões impremeditadas, mas aproveitadas, no sentido de se utilizar o episódio como uma oportunidade para renovar muitos dos mecanismos de controle e registros do Estado. Este cenário caótico foi aproveitado por Pombal, como espaço para uma renovação ainda maior da administração pública e a racionalização de setores governativos utilizando-se amplamente conhecimentos técnico-científicos.

---

<sup>47</sup> SUBTIL, José. *Atores, territórios e redes de poder: entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. Curitiba: Juruá Editora, 2011, *passim*.

Na historiografia portuguesa, embora haja uma série de divergências e matizações importantes<sup>48</sup>, o “*momento Pombal*” tem sido apontado de maneira ampla como sendo a fase decisiva de *crise do modelo corporativo* em Portugal, com consolidação de novos paradigmas políticos, embora de consumação tardia<sup>49</sup>.

Muitos organismos foram criados diretamente dependentes do governo dos secretários de Estado. Dois exemplos são emblemáticos dessa tendência: a criação do *Erário Régio* (22 de dezembro de 1761) e a *Intendência Geral da Polícia* (25 de junho de 1760)<sup>50</sup>.

### 3.3 CRIAÇÃO DO ERÁRIO RÉGIO E CENTRALIZAÇÃO DAS FINANÇAS

A criação do Erário Régio, em 1761, foi um marco importante no sentido de que pela primeira vez se *centralizou* o controle das rendas e direitos cobrados pela coroa, que deveriam ser recolhidos ao Tesouro Público. Isso ajudou a dar algum princípio de ordem ao sistema de arrecadação do Reino, pulverizado em uma rede de funcionários e particulares.

O sistema de arrecadação de impostos, no Antigo Regime, como visto no capítulo anterior, dava-se de maneira totalmente casuística e para fazer frente a necessidades episódicas. Pela primeira vez, com essas reformas, iniciava-se um processo de superação desse modelo.

---

<sup>48</sup> Devido à sua reconhecida importância política e histórica, muito se discute, em Portugal sobre a figura de Pombal e seu papel histórico, bem como acerca de suas inúmeras medidas reformistas. Apenas para citar um exemplo dentre muitos, pois os focos de discussão são inúmeros; mas, um dos principais a se destacar é o que se refere ao significado das reformas pombalinas e se estas representaram uma ruptura completa com o passado ou antes significaria uma continuidade com projetos anteriores, como, por exemplo, de reis reformadores do século XVII. Defensor da primeira posição é SUBTIL *O terremoto político (1755-1759): memória e poder*. Lisboa: Edial, 2007). Em outro viés, sustentando que o pombalismo deve ser visto de forma mais matizada, num contexto mais amplo de reformas, Nuno Gonçalo Monteiro, *D. José: na sombra de Pombal* (Lisboa, 2008). HESAPANHA, mais favorável à posição de SUBTIL, teceu considerações a respeito em “*A note on two recent books on the patterns of portuguese politics in the 18th century*”, recebendo resposta de MONTEIRO (*The patterns of portuguese politics in the 18th century or the shadow of Pombal; a reply to Antonio Manuel Hespanha*). Os artigos publicados no e-Journal of Portuguese History Vol. 5 No. 2 (2007).

<sup>49</sup> SUBTIL, José. *O terremoto político (1755-1759): memória e poder*. Lisboa: Edial, 2007.

<sup>50</sup> HESAPANHA, António Manuel e SUBTIL, José. *Corporativismo e Estado de polícia como modelos de governo das sociedades euro-americanas do Antigo Regime*, in. Coleção Brasil Colonial. Organização: João Luís Ribeiro Fragoso; Maria de Fátima Gouvêa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 151.

Uma importante inovação no período foi a adoção da escrituração das despesas e receitas pelo método de *partidas dobradas*, o que exigiu um certo grau de profissionalização do pessoal vinculado ao tesouro. Para a formação de pessoal habilitado a manejar os novos métodos foram criadas as *aulas de comércio*, implantadas no Brasil ainda no tempo em que D. João era príncipe regente.

Esse conjunto de reformas também só foi possível devido ao cenário de crise econômica que atingia Portugal no período. Somado ao declínio da produção aurífera brasileira, que proporcionava significativas receitas à Coroa, aliado ao desastre do terremoto em Lisboa, cuja devastação foi sem precedentes na história, o quadro político, econômico e social português era desolador. Dessa forma, as medidas de reestruturação financeira empreendidas por Pombal também devem ser encaradas dentro de um cenário de revitalização da economia, adotando-se práticas mercantilistas, que estavam associadas com os novos modelos de gestão política. Com isso, foram adotadas medidas de fortalecimento dos monopólios estatais com o restabelecimento de Companhias de Comércio, além de políticas protecionistas, relacionadas às tarifas de importação e exportação, de modo a incentivar a produção manufatureira interna e intensificar o comércio com as colônias, incluindo o fomento de atividades produtoras<sup>51</sup>.

De acordo com o seu alvará de criação, o Erário era composto por um presidente, que acumulava o cargo de inspetor-geral, um tesoureiro-mor, encarregado da tesouraria-geral, que centralizava o recebimento e arrecadação de todos os contratadores, rendeiros, almoxarifes, recebedores, tesoureiros e quaisquer oficiais ou particulares envolvidos na cobrança de direitos e recebimento de rendas, que deveriam, a partir de então, ser centralizados no erário. O tesoureiro tinha a incumbência de garantir que a escrituração das contadorias se mantivesse em ordem, submetendo os resultados à avaliação do inspetor-geral. Além disso, no Erário, havia um total de 4 (quatro) contadorias, chefiadas, cada uma delas, por um contador-geral. As contadorias eram responsáveis pela escrituração dos pagamentos, organizando tais entradas de acordo com a divisão territorial de todo o império. A primeira contadoria controlava os pagamentos dos oficiais da fazenda da Corte e província de

---

<sup>51</sup> SALGADO, Graça (coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, pp. 33-34.



Estremadura; a segunda contadoria tinha competência sobre as ilhas de Açores e Madeira; a terceira, para as entradas de África e Maranhão e parte do território sob a jurisdição da Relação da Bahia; a quarta contadoria, por fim, tinha jurisdição para a arrecadação oriunda do Rio de Janeiro, África Oriental e possessões portuguesas na África.

O regimento do Erário também previa, além da técnica de partidas dobradas, o registro contábil em livros, como o livro caixa, o livro mestre e os livros auxiliares, que permitiam o controle do fluxo de caixa pelo inspetor-geral e a elaboração de balancetes, que facilitavam a supervisão sobre as receitas e despesas do governo<sup>52</sup>.

No que se refere às despesas, foram previstos três cargos de tesoureiros, supervisionados pelo tesoureiro-mor, para a realização de pagamentos de *ordenados, juros e tenças*. E novos procedimentos foram estabelecidos para as despesas da Casa Real, tropas militares, armazéns, dentre outros gastos, permitindo o controle centralizado no Erário.

A importância política e administrativa do Erário logo se fez sentir, ocupando o órgão posição de destaque entre as instituições da Coroa, assumindo o controle da maior parte das receitas e contando com cerca de 300 (trezentos) funcionários. O reconhecimento formal dessa importância política veio já em 1788, quando, por meio de Alvará de 14 de outubro, a então rainha, D. Maria, reconhecendo a área de fazenda na condução da política em Portugal, concedeu que o presidente e inspetor-geral do Erário possuisse também o título de ministro de Estado, Magistrado supremo da Fazenda e Ministro dela “*como intendência separada*”, como já era reconhecido aos demais ministros e secretários de Estado nas suas respectivas repartições. Com a criação do cargo de Secretário de Estado da Fazenda, os temas relacionados à economia, não mais estariam ligados à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, que foi ocupado pelo próprio Marquês do Pombal, mas a partir de então estaria associado ao novo cargo criado pela rainha<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> SUBTIL, José. *Os poderes do centro*. In: Mattoso, José. *História de Portugal*, v.4. Lisboa: Editorial Estampa, 1992. p. 174.

<sup>53</sup> BARCELOS, Fábio Campos. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Cadernos Mapa; 9 – Memória da Administração Pública Brasileira, p. 14-15.

Cabe registrar que, mesmo com a criação do Erário Régio, a partir de um modelo *intendencial e centralizado*, o Conselho de Fazenda, que inaugurou a primeira tentativa de centralização da administração fazendária, foi mantido, enquanto Tribunal, com atribuições em matéria de jurisdição contenciosa e voluntária (arrecadação de rendas, bens e direitos da Coroa)<sup>54</sup>.

### 3.4. REPERCUSSÕES NO BRASIL

De certo modo, a área de Fazenda no Brasil, tal como a burocracia relacionada aos juízes, guardadas as devidas proporções, contou também com um certo nível de profissionalização, especialmente dada a complexidade de certos métodos que eram utilizados na escrituração contábil, como o das partidas dobradas.

Para citar um exemplo, em 1827, foi criada pela lei de 15 de novembro de 1827, uma Caixa de Amortização para administrar a dívida pública fundada, que deveria contar com um inspetor-geral, um contador, um tesoureiro, um corretor e dois escriturários. Exigia-se do inspetor-geral que fosse “amestrado em *contabilidade* e arrumação de livros, giro de câmbios e redução de diferentes moedas, tendo, além disso, *conhecimentos gerais da ciência econômica*”. Ou seja, nesta fase, ampliou-se formidavelmente o cabedal de conhecimentos técnicos necessários ao bom funcionamento do sistema<sup>55</sup>.

Evidentemente, que tudo isso era uma formação ideal, que, todavia, não funcionava como o planejado, especialmente tendo em vista a enorme vastidão do território e que o sistema, carecendo de funcionários, não estava bem capilarizado. A arrecadação continuava, em grande medida, sendo realizada por particulares, que, recebiam, na medida do possível alguma formação.

---

<sup>54</sup> SALGADO, Graça (coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, p. 33-34.

<sup>55</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. *Do ofício ao cargo público - a difícil transformação da burocracia prebendária em burocracia constitucional*. Almanack [online]. 2012, n.3.

Além disso, uma das consequências das reformas pombalinas no Brasil, especialmente no que se refere à área da Fazenda, foi a criação das *Juntas da Fazenda* em diversas capitanias, que eram repartições subordinadas ao Erário Régio. As juntas tinham uma composição *colegiada*, da qual participavam o governador e capitão geral, como presidente, um juiz dos feitos e um procurador dos feitos da Fazenda e um bacharel natural do país. Além disso, submetida à junta, havia a contadoria-geral, encarregada das rotinas administrativas e registros, um tesoureiro-geral e o escrivão. As juntas passaram a gozar de relativa autonomia decisória em matérias sob sua jurisdição.

O órgão passou a deter importantes atribuições em matéria fiscal. Uma importante atribuição foi a responsabilidade pela *arrematação de contratos*. Esta função, antes exercida pelo Conselho Ultramarino, em Lisboa, representa uma tendência significativa do período no sentido de esvaziar politicamente os conselhos palatinos.

Por outro lado, a adoção do modelo *colegiado* no processo decisório das juntas era um elemento tradicional da governança em Portugal, no sentido de limitar o poder e a jurisdição dos governadores<sup>56</sup>.

Os efeitos das reformas administrativas de Carvalho e Melo não se fizeram sentir de maneira imediata no Brasil. Antes tiveram uma recepção lenta e irregular. As novas rotinas de escrituração contábil, que corresponde ao aspecto central das mudanças, “até fins da década de 1780 ainda enfrentavam enormes dificuldades de adaptação, mesmo em capitanias centrais, como a da Bahia”<sup>57</sup>. Diferente foi a situação de Minas Gerais, foco de interesse da Coroa devido à mineração, que se adaptou rapidamente às mudanças.

---

<sup>56</sup> BARCELOS, Fábio Campos. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Cadernos Mapa; 9 – Memória da Administração Pública Brasileira, p. 24. No mesmo sentido: BUESCU, Mircea. *Organização e administração do Ministério da Fazenda do Império*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984. (História Administrativa do Brasil, v. 13).

<sup>57</sup> CARRARA, Angelo Alves. “O reformismo fiscal pombalino no Brasil”. *Historia Caribe* Vol. XI No. 29 (Julio-Diciembre 2016): 83-111. DOI: <http://dx.doi.org/10.15648/hc.29.2016.5>. O autor, especialista na atuação da Fazenda Real em Minas Gerais, não obstante reconhecer as inovações das reformas pombalinas, levanta questionamentos interessantes quanto à eficácia dessas reformas, no que se refere à arrecadação.

## 4 CONSTITUCIONALISMO LIBERAL E CONSELHO DE ESTADO

O liberalismo político e suas novas concepções de liberdade e constitucionalismo trouxeram importantes modificações no cenário político brasileiro. Estas ideias se fizeram sentir muito particularmente no período anterior à independência política do Brasil, influenciando-a fortemente.

Essas ideias geraram um impacto também na própria estrutura dos órgãos conciliares existentes e em atuação no Brasil.

Com a vinda da Família Real ao Brasil em 1808, D. João VI trouxe, além da corte, toda uma série de órgãos e estruturas administrativas que passaram a ter sede no Rio de Janeiro, aumentando formidavelmente a máquina do estado no país. Criaram-se escolas superiores, academias militares. Um sem número de órgãos e repartições foram instaladas. Além destes, órgãos judiciais como o Desembargo do Paço e a Casa de Suplicação também passaram a funcionar no Rio de Janeiro.

O próprio Conselho de Estado português, antecessor direto do nosso Conselho de Estado, transplantado para o Brasil, assim como as demais instituições portuguesas, chegou a funcionar, embora breve e esporadicamente, no Rio de Janeiro<sup>58</sup>.

Com a independência política de Portugal, a Constituição Imperial de 1824 impôs transformações significativas à vida política e social do país, consolidando as instituições liberais no âmbito político e constitucional.

Com ela se instituiu um sistema *liberal, representativo e com separação de poderes*. A partir de então, passariam a existir no Brasil não mais um poder estatal uno, mas quatro. Somado aos três poderes clássicos nos sistemas constitucionais liberais – legislativo, judiciário e executivo – a primeira Constituição do Brasil ainda contemplava um quarto poder: o Poder Moderador, que seria a chave do sistema político, segundo os termos da Carta constitucional.

---

<sup>58</sup> RODRIGUES, José Honório, *Op Cit.*, p. 21.

Com a Independência política brasileira e, sobretudo, com a Constituição de 1824, a separação de poderes criou, no seio da organização estatal, as bases para uma separação de competências e atribuições de um modo mais nítido.

A separação de poderes, por si, teve um impacto profundo na administração herdada do Antigo Regime, embora com a manutenção de elementos consideráveis das estruturas administrativas e de governo dos sistemas anteriores. A partir de então haveria uma mais clara distinção das funções administrativas, legislativas e judiciais.

O Conselho de Estado brasileiro, em suas diversas fases, foi decisivo neste momento inicial de independência e de criação de uma unidade política nacional, bem como na consolidação do poder soberano.

#### 4.1 CONSTITUIÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES

Naquele momento histórico as constituições escritas já tinham se imposto como paradigma, e já existiam algumas como modelo. Praticamente todas elas seguiam, em linhas gerais, os mesmos princípios gerais com predomínio absoluto da influência francesa.

De acordo com essas linhas gerais, as constituições basicamente deviam observar a limitação do poder político, a separação de poderes, garantia de direitos. Esta era a previsão do art. 16 da Declaração de Direitos<sup>59</sup>.

Os princípios racionalistas de há muito estavam em voga no âmbito político e constitucional. Desde o século XVIII haviam se imposto entre as elites dos países europeus e também latino-americanos, principalmente por influência francesa. A disseminação do ideário da Revolução Francesa foi também muito palpável no Brasil, durante o Segundo Reinado, influenciando profundamente as suas instituições, sobretudo a fase da Restauração<sup>60</sup> francesa,

---

<sup>59</sup> FRANCO, Afonso Arino de Melo. “Introdução” à edição fac-similar da Constituição do Império do Brasil e da Carta Portuguesa de 1826. In: *O Constitucionalismo de D. Pedro No Brasil e em Portugal*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, p. 11.

<sup>60</sup> No mesmo sentido LIMA LOPES, José Reinaldo: “A restauração deu, a meu ver, o ambiente em que o

que, no país de origem, atenuou muito dos excessos políticos do primeiro período revolucionário. Em todo mundo ocidental, era tempo de conciliação, de moderação, de modo a se evitar os radicalismos políticos.

Pensadores políticos e publicistas franceses, como não poderia deixar de ser, tinham estabelecido muitos dos pontos essenciais do constitucionalismo, que deveriam ser aplicados a todos os povos civilizados. Montesquieu e seu liberalismo racionalista tinha inspirado a concepção dogmática da separação de poderes, assim como o inglês John Locke havia deixado sua contribuição em defesa do individualismo, da liberdade e da propriedade.

O século XIX, todavia, era o século de Benjamin Constant, autor que já tinha se destacado no cenário francês, pela contribuição à institucionalização do poder no período da Restauração.

#### **4.1.1 Poder Moderador**

O Poder Moderador foi criação original do Império brasileiro. Nenhum outro país o havia institucionalizado. A inspiração óbvia foi buscada na obra de Benjamin Constant. A influência francesa entre os homens de Estado brasileiros era inegável.

Esse poder seria um poder neutro, de controle, destinado a garantir que os demais poderes se mantivessem em suas respectivas órbitas de competência.

A função primordial do Poder Moderador, de acordo com o art. 101 da Constituição imperial, é velar pela manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos<sup>61</sup>.

---

constitucionalismo brasileiro se afirmou e desenvolveu, e nele a ideia de Benjamin Constant foi marcante, como solução possível à instabilidade plebiscitária que um modelo mais exclusivamente majoritário poderia provocar.” (*Oráculo de Delfos*, p. 137).

<sup>61</sup> FRANCO, Afonso Arino de Melo. “Introdução” à edição fac-similar da Constituição do Império do Brasil e da Carta Portuguesa de 1826. In: *O Constitucionalismo de D. Pedro No Brasil e em Portugal*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, *passim*.

O regime constitucional inaugurou no país um sistema de divisão de competências e de coparticipação entre os poderes para a validação e para conferir eficácia aos atos políticos, legislativos e *administrativos* do Estado.

Eram funções do Imperador, enquanto titular do Poder Moderador, aquelas previstas no art. 101 da Carta Constitucional, dentre as quais cabia ao monarca: nomear senadores (na forma do art. 43); convocar a Assembléia Geral extraordinariamente; *sancionar* os Decretos e Resoluções da Assembléia Geral, para que tenham força de Lei (art. 62); *aprovar e suspender interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciais*<sup>62</sup>; prorrogar ou adiar a Assembléia Geral e *dissolver a Câmara dos Deputados* em situações excepcionalíssimas e convocar outra, que a substitua; *nomear e demitir livremente os Ministros de Estado*; suspender os Magistrados nos casos do Art. 154; *perdoar e moderar as penas impostas* aos réus condenados por sentença e *conceder anistia* nos casos urgentes.

Cabia ainda ao Imperador, enquanto Chefe do Poder Executivo, outras funções elencadas no art. 102 da Constituição, em sua maior parte funções que hoje se poderia atribuir à *chefia de Estado*, tais como: declarar a guerra e fazer a paz (IX); conceder títulos e honras (XI); dirigir negociações políticas com Nações estrangeiras (VII); nomear funcionários da alta administração (II a VI).

#### 4.1.2 Poder Executivo

O Poder Executivo, de acordo com a previsão original da Constituição de 1824, art. 102, era chefiado pelo Imperador, mas seria *exercido* através dos Ministros.

Quanto aos ministérios, na fase do 2º Reinado, o número era relativamente pequeno, principalmente se considerado o padrão atual. Na época havia seis (06) ministérios: Ministério da Justiça, Ministério de Estrangeiros, Ministério de Guerra, Ministério de Marinha, Ministério

---

<sup>62</sup> Sobre os Conselhos Provinciais, com o Ato Adicional de 1834, foram transformados em Assembléias Legislativas Provinciais.

do Império e Ministério da Fazenda. E, em 1860, foi criado, pelo Decreto Legislativo nº 1067, de 28 de julho, a *Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas*.

O Ministério da Justiça cuidava das questões relacionadas à justiça civil e criminal, os negócios eclesiásticos, nomeações, ofícios e empregos sob sua jurisdição, inspeção das prisões, bem como tudo quanto se relacionasse à segurança pública, promulgação de leis, decretos, resoluções e outras ordens em assuntos de sua atribuição.

O Ministério do Império é resultado do desmembramento, ocorrido em 13.11.1823, da Secretaria de Estado dos Negócios do Império e dos Estrangeiros. Esta secretaria tratava de matérias internas relacionadas ao desenvolvimento econômico e tecnológico do país, tinha atribuição para as áreas como agricultura, indústria e artes, estradas, canais, minas, comércio e navegação interior estabelecimentos pios, instrução pública, escolas, colégios, universidades, academias e demais corporações de ciências e belas artes; os chamados ‘melhoramentos do interior’; estatística e economia pública; graças e mercês de títulos de grandeza, ordens, empregos honoríficos, incluindo os da Casa Real; as nomeações de ofícios ou cargos; as resoluções em assuntos de cerimônias e etiqueta; a promulgação das leis, decretos, resoluções e demais ordens, além da comunicação e fiscalização de sua execução.

Sobre a área de Fazenda também cabem algumas observações introdutórias. A área de Fazenda na época imperial era um vasto campo, que abrangia desde o aparato de arrecadação de tributos, finanças, economia, política monetária, crédito público.

No século XIX, observa-se uma clara tendência de modernização das estruturas fazendárias existentes no país, o que enfrentava resistências ou obstáculos de diversas ordens, podendo ser citados, dentre outros, deficiências dos dispositivos tecnológicos; estrutura administrativa e aparatos fiscais arcaicos e incoerentes; grandes distâncias e problemas de comunicação; limitações orçamentárias.

Em vista desta situação, e considerando as necessidades prementes de modernização, racionalidade e maior eficiência do aparato fiscal, o governo imperial, através de inúmeros



gabinetes, lançou mão de inúmeras reformas, as quais, desde os anos iniciais após a Independência política procuraram ajustar e reformar o aparato administrativo do Estado, e da Fazenda em especial, com vistas ao seu ajustamento com a nova ordem constitucional.

Esta tendência modernizadora pode ser vista com bastante clareza na previsão da criação do Tesouro Nacional no art. 170 da Carta imperial<sup>63</sup>, que seria o elemento estruturante e central do aparelho arrecadatório. A Constituição imperial já previu uma estrutura central no Tesouro Público e estruturas descentralizadas – as Tesourarias provinciais, posteriormente renomeadas para Tesourarias da Fazenda<sup>64</sup>.

Este ímpeto reformador, que buscavam adequar o aparelho fiscal a novas exigências, presente no período 1830-1850, teve continuidade na década de 50, no gabinete Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí, o mais hábil técnico em finanças de seu tempo. O seu gabinete foi aquele que teve mais longa duração no Império.

## 4.2 REVISÃO CONSTITUCIONAL

### 4.2.1 Ato Adicional

O Ato Adicional foi a primeira e única reforma da Constituição do Império. A reforma produziu um rearranjo mais concreto e nítido dos poderes do Estado e da forma de distribuição territorial do poder, bem como dos órgãos pelos quais aqueles se manifestam.

A lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, traduziu e aprofundou ainda mais as reformas liberais que estavam em curso, principalmente desde a abdicação de D. Pedro I. A maior modificação introduzida foi o aumento das autonomias políticas e administrativas das províncias, inclusive com novas competências legislativas e atribuição de receitas tributárias

<sup>63</sup> “(...) CAPITULO III. Da Fazenda Nacional. Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.”

<sup>64</sup> BUESCU, Mircea. *Organização e administração do Ministério da Fazenda do Império*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984. (História Administrativa do Brasil, v. 13).

aos referidos entes. Então vivia-se como que uma febre liberal e federativa no país e muitas discussões e votações se encaminharam neste sentido<sup>65</sup>. A *descentralização política e administrativa* operada foi bastante significativa, gerando inclusive alguns excessos e conflitos de poder e de competências que seriam atenuadas e corrigidas em reformas posteriores.

Se no modelo anterior corporativo a ênfase das autonomias estavam concentradas nas esferas locais e municipais, representadas principalmente pelas amplas competências das câmaras municipais, com o Ato Adicional, o eixo de muitas dessas autonomias se desloca para a *esfera provincial*. Neste sentido, foi conferida ampla jurisdição às assembleias provinciais para controlar e limitar o poder das câmaras municipais. As esferas municipais inclusive perderam muitas receitas e tiveram seus poderes bastante reduzidos, o que foi, na época, objeto de críticas e reclamações por parte dos municípios<sup>66</sup>.

Outra medida importante da reforma foi que a sede da Corte foi transformada em município neutro, constituindo-se em unidade administrativa diversa da província fluminense.

Outro resultado importante da reforma constitucional foi a *extinção do Conselho de Estado*, objeto de críticas constantes e reiteradas pelos liberais, associado que era com o absolutismo monárquico e com o Poder Moderador. Esta questão será também considerada em seção subsequente, quando serão abordadas as fases do Conselho de Estado.

#### 4.2.2 Regresso

No contrafluxo das reformas de índole liberalizante, diversas medidas de índole centralizadora foram adotadas no período denominado como Regresso. As principais delas foram a *Lei de Interpretação do Ato Adicional* de 1840 e a *Reforma do Código de Processo Criminal*.

---

<sup>65</sup> Para uma síntese de alguma das medidas do Ato Adicional, cf. “*A Federação e o Império: uma análise da Forma de Estado no Brasil-Império*” (Correa de Melo, José, 2006, *monografia*, Biblioteca da Faculdade de Direito UFRGS). O trabalho pode ser encontrado na coletânea de estudos sobre o federalismo: *Estudos Sobre o Federalismo*. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007 (organização de SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha, e ÁVILA, Marta).

<sup>66</sup> DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial – Origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005.

As duas medidas tiveram um impacto direto na competência e atividade do Conselho de Estado. Mas a medida principal que definiu o rearranjo constitucional e o funcionamento das instituições foi a recriação do Conselho de Estado em 1841. A medida diretamente relacionada ao Conselho de Estado será desenvolvida nos capítulos seguintes.

Feitas estas considerações para fins de ambientar o cenário político e constitucional no qual o Conselho de Estado veio à luz no Segundo Reinado, cabem algumas considerações sobre as fases que o órgão atravessou no decorrer do Século XIX, tal como considerado pela historiografia.

#### 4.3 CONSELHO DOS PROCURADORES GERAIS DAS PROVÍNCIAS

O primeiro e segundo Conselho de Estado desempenharam funções eminentemente políticas, como era próprio das condições históricas de um momento de formação da unidade e independência políticas.

Considerando a similitude das funções, importância política e organização do órgão, considera-se que o *Conselho de Procuradores Gerais das Províncias*, foi a primeira forma que o nosso Conselho de Estado assumiu. Isso evidentemente no que se refere ao Brasil, já que o Conselho de Estado português influenciou diretamente o modelo que viria a ser adotado no Brasil. Nessa linha, os estudos mais recentes demonstram que o Conselho de Estado brasileiro passou então por três fases, ou ainda, é possível dizer que três foram os Conselhos brasileiros.

No entanto, antes de analisar, os três momentos que contaram com a existência de um Conselho atuante, é preciso ainda destacar um outro antecessor, o qual normalmente não é mencionado nos estudos sobre o Conselho de Estado, muito embora tenha atuado diretamente sobre questões administrativas e políticas concernentes ao Brasil: o *Conselho Ultramarino*<sup>67</sup>. Este Conselho é, por todos os títulos, o maior antecessor do Conselho de Estado brasileiro. Primeiro porque também tratou de matérias políticas e administrativas e, segundo, porque

---

<sup>67</sup> CAETANO, Marcelo, *Op. Cit., passim*.

cuidou de negócios diretamente relacionados ao território brasileiro e seus problemas, ligados diretamente com as populações que aqui habitavam antes da independência política.

A despeito da precedência incontestada do Conselho Ultramarino, com atuação no país, o fato é que a existência política do Brasil se inicia e conta com a participação decisiva do *Conselho de Procuradores Gerais das Províncias*, instalado em 1822. Este órgão desempenhou o papel de representante das Províncias e auxiliou D. Pedro I, no sentido de colher o apoio das Províncias para fazer a Independência. A partir de representação das províncias do centro – Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo – o Príncipe decidiu criar o referido Conselho com a finalidade de representar as províncias e legitimar, inclusive com base na vontade destas, a independência política e a constituição da unidade política nacional.

A ideia de criação deste primeiro Conselho para aconselhar o Príncipe e representar a vontade das províncias foi de José Bonifácio<sup>68</sup>.

O órgão, como pode se ver, desempenhou funções eminentemente políticas e de defesa da soberania no processo de Independência.

Este Conselho, cumprido o seu papel histórico, é extinto com a instalação da Assembléia Geral Constituinte em 1823<sup>69</sup>.

#### 4.4 CONSELHO DE ESTADO DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

O segundo Conselho de Estado foi criado quando o proclamado Imperador D. Pedro I nomeou, em 1823, conselheiros com o objetivo de redigir a Constituição do Império, a qual previu expressamente, nos seus artigos 137 a 144, a existência de um Conselho de Estado, com o objetivo de assessorar o Poder Moderador, também obra dos conselheiros que elaboraram a Constituição. Este Conselho nasce, por assim dizer, como criatura de D. Pedro I e passa a ter roupagem constitucional a partir de 1824. Este Conselho tem uma estrutura e

---

<sup>68</sup> RODRIGUES, José Honório, *Conselho de Estado: o Quinto Poder?*. Senado Federal, 1978.

<sup>69</sup> LYNCH, Christian, *A Idéia de um Conselho de Estado Brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n.168, p. 45-64, 2005.

funcionamento, antes da Constituição, estabelecida pelo Decreto de 13 de novembro de 1823, depois outra pela Constituição decretada em 25 de março de 1824<sup>70</sup>. Com o Ato Adicional de 1834, determinou-se a extinção do Conselho de Estado, devido à corrente liberal.

Em 1841, o órgão foi reintroduzido, mantendo não somente as funções consultivas do Poder Moderador, às quais vieram a se somar outras funções políticas e administrativas, dentre estas a função de *contencioso administrativo*. Este terceiro Conselho de Estado só viria a ser eliminado com a República em 1889.

É possível observar a existência praticamente ininterrupta do funcionamento de algum Conselho de Estado durante o Império. O Conselho dos Procuradores das Provinciais funcionou de 1821 até 1823. O Segundo Conselho de Estado existiu de 1823 a 1834, atuando, portanto, durante parte da Regência (entre 1831-34), e o terceiro, de 1841 a 1889. Com isso, somente no período de 1834 a 1841, não existiu nenhum Conselho de Estado<sup>71</sup>.

Resumidamente, as três fases do Conselho de Estado são as seguintes:

### **1º Conselho de Procuradores Gerais – 1822-23**

– O Conselho da Independência. Base legal: Decreto de 16/02/1822 (José Bonifácio)

### **2º Conselho de Estado – 1823-34**

– Elaborou a Constituição do Império  
 – Foi extinto pelo Ato Adicional de 1834

### **3º Conselho de Estado – 1841-89**

– Funções político-administrativas

---

<sup>70</sup> RODRIGUES, José Honório, *Op Cit*, p. 73.

<sup>71</sup> *Op Cit.*, p. 145.

Dessa forma, em linhas gerais, é possível afirmar, pois, que apesar de ser a mesma instituição, passou por três fases diferentes, em momentos históricos diferentes e *decisivos*, com exigências políticas diversas<sup>72</sup>.

## 4.5 CONSELHOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS

A análise das atas do Conselho de Estado e sua produtividade, bem como dos dispositivos legais que criaram o órgão em suas fases iniciais (primeiro e segundo Conselho), levam à conclusão inescapável de que eram órgãos de atuação eminentemente política, com papel decisivo constituição do Estado nacional independente e na consolidação de suas instituições.

Nesse primeiro momento, ao constituir o Estado e seu poder político, o Conselho de Estado aparece como vinculado e associado ao poder mais político, que veio a ser cunhado como Poder Moderador, ou poder de última instância, o que reforçava enormemente o seu papel político e influência, resultando em fortes críticas dos meios liberais.

O primeiro Conselho cumpriu um papel *representativo*, especialmente de poderes e grupos de ordem mais local (e provincial). A própria criação deste Conselho se deu em atendimento de representação das províncias do centro (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais). Inegável, portanto, o seu caráter político<sup>73</sup>.

De outro lado, conforme será possível constatar na segunda metade do trabalho, o mesmo não ocorre com o terceiro Conselho de Estado, que tinha uma atuação administrativa bastante significativa, podendo ser considerado como conselho eminentemente administrativo,

---

<sup>72</sup> A divisão do Conselho de Estado em três fases é unânime e corroborada pelas fontes históricas. Sobre o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias as fontes do período também utilizavam o termo Conselho de Estado para se referir ao órgão. José Honório Rodrigues, autor de obra clássica e pioneira sobre o tema consolidou esta classificação (RODRIGUES, José Honório (Coordenador). *Atas do Conselho de Estado*: obra comemorativa do sesquicentenário da Instituição Parlamentar, v. 1. Brasília: Senado Federal, 1973. Do mesmo autor v. ainda a obra “*Conselho de Estado: Quinto Poder?*”).

<sup>73</sup> GUANDALINI, analisando os temas e assuntos das atas desses primeiros Conselhos, concluiu acertadamente que a atuação desses primeiros Conselhos tinham um caráter eminentemente político. Cf. Guandalini, W. Jr. & Fonseca, R. M. (2014). *Os arquitetos da independência: o Conselho de Estado e a construção de um Estado nacional brasileiro (1822-1834)*. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 17, 34, 96-122.

embora não de maneira estanque como será visto na segunda parte do trabalho. E, mesmo no que se refere aos dois primeiros conselhos, do fato de que ostentassem uma atividade majoritariamente ou exclusivamente política, não decorre que não havia administração no país. Sempre houve, desde os tempos da administração portuguesa, havendo, apenas, após a independência e adaptação ao constitucionalismo liberal, uma modificação do eixo de legitimação política, na cúpula, com a manutenção das estruturas administrativas, na base do Estado nacional.

As contingências históricas das diversas fases por que passou o Conselho de Estado bem demonstram que as suas diversas criações e extinções respondiam a situações políticas e históricas bem definidas, determinadas em boa medida pelo quadro político do período e da oposição entre liberais e conservadores.

Nos três momentos distintos em que o órgão foi (re)instituído, foram obra dos conservadores e objetivavam sobretudo ao desempenho de funções eminentemente políticas.<sup>74</sup>

Se o Conselho de Estado não chegou a se constituir formalmente como um *Quinto Poder* como defendeu José Honório Rodrigues, era sem dúvida um órgão central, de cúpula, que articulava os demais poderes e envolvidos, deliberava, gerava consenso, auxiliava decisivamente no processo decisório, a partir de uma perspectiva única, justamente porque formalmente sua decisão não era obrigatória num primeiro momento, mas contava com a participação de outros protagonistas políticos. Não se converteu num tribunal administrativo imediatamente, o que seria contrário à Constituição, no entender de Bernardo Pereira de Vasconcelos<sup>75</sup>. Justamente aí residia a sua força, flexibilidade, largueza de vistas e poder de convencimento.

E, como afirmou Rodrigues: “Quem estudar o processo de decisão política do Império cometerá uma ingenuidade se esquecer o Quinto Poder, isto é, o Conselho de Estado”<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> RODRIGUES, José Honório, *Op. Cit.*, prefácio.

<sup>75</sup> RODRIGUES, José Honório. *Conselho de Estado: o Quinto Poder?*. Senado Federal, 1978. p. 11.

<sup>76</sup> *Idem, ibidem*.

## 5 TERCEIRO CONSELHO DE ESTADO

Durante a maior parte do século XX, sempre se acreditou que o Conselho de Estado era apenas um órgão político de assessoria do Imperador e do Poder Moderador, sem atuação administrativa e sem exercer papel relevante no contencioso administrativo e, nesta perspectiva, o órgão passou à história sendo extinto com o advento da República. A associação do órgão com o imperante e com o moderador era praticamente unânime e de senso comum e derivava diretamente das próprias críticas dos liberais do período imperial e que se estenderam aos partidários da república, ainda no tempo do Império; herdada pela República, essa visão se estendeu aos estudiosos do Direito Administrativo.

No entanto, será visto como as principais e mais numerosas atuações do Conselho de Estado eram aquelas administrativas, relacionadas à assessoria do Poder Executivo, e também aquelas voltadas para o contencioso administrativo, funcionando com tribunal de cúpula da justiça administrativa.

### 5.1 MEMBROS E RESPONSABILIDADE

A lei de recriação, de 1841, previu a existência de 12 (doze) conselheiros ordinários e 12 (doze) conselheiros extraordinários, a serem nomeados pelo Imperador, em cargo exercido de maneira vitalícia. A vitaliciedade era uma das marcas características da função. Assim como o cargo de senador, o cargo vitalício proporcionava uma estabilidade e autonomia ao exercício da função.

Caso o conselheiro de Estado em efetivo exercício estivesse impedido de exercer suas funções por um período superior a 15 (quinze) dias, este seria substituído por um conselheiro extraordinário. Após o impedimento, cessaria a substituição independente de nova ordem<sup>77</sup>. O mesmo se aplicava caso o conselheiro estivesse ocupando função ou comissão incompatível,

---

<sup>77</sup> Cf teor do art. 24 do Regulamento do Conselho de Estado (Anexo B).



com o cargo de Conselheiro de Estado, como, por exemplo, a situação em que o conselheiro ocupasse o cargo de ministro<sup>78</sup>, o que era bastante frequente.

A posição de conselheiro de Estado, neste momento histórico, diferentemente do período da monarquia corporativa originária, era equiparável à de ministro. O conselheiro possuía as mesmas honras e prerrogativas do ministro de Estado<sup>79</sup>, o qual, nesta condição, também tinha assento no Conselho.

### Responsabilidade

A lei, de 15 de outubro de 1827<sup>80</sup>, definiu crimes e processos de responsabilidade dos ministros e secretários de Estado, e dos conselheiros de Estado. O art. 7º do Capítulo II<sup>81</sup> da lei dispôs que os conselheiros eram responsáveis pelos conselhos que derem, se fossem: 1º opostos às leis; 2º sendo contra os interesses do Estado, se fossem manifestamente dolosos<sup>82</sup>. As penas por tais conselhos seriam as mesmas em que incorresse os Ministros e Secretário de Estado por fatos *análogos*. E os fatos análogos referidos estão no Capítulo I<sup>83</sup> do referido diploma. Note-se que o artigo ainda menciona que se do *conselho* não “seguir efeito”, a pena será no grau médio.

A lei relaciona a responsabilidade dos conselheiros com os ministros e secretários, o que pode indicar alguns dados relevantes. Em primeiro lugar, optou-se por tratar da responsabilidade de uns e de outros no mesmo diploma<sup>84</sup>, sendo até mesmo as penas dos

<sup>78</sup> Art. 54 do Regulamento.

<sup>79</sup> Art. 57 do Regulamento.

<sup>80</sup> Disponível em [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html) (acesso em 09/02/2018). Esta lei, aprovada no tempo do segundo Conselho de Estado, ainda previsto na Constituição, foi mantida durante o tempo do terceiro Conselho de Estado.

<sup>81</sup> “Capítulo II – Dos Delitos dos Conselheiros de Estado, e das Penas Correspondentes.”

<sup>82</sup> A lei que reinstituíu o Conselho de Estado também dispôs no “art. 4º *Os Conselheiros de Estado serão responsáveis pelos Conselhos, que derem ao Imperador; opostos à Constituição, e aos interesses do Estado, nos negocios relativos ao exercicio do Poder Moderador; devendo ser julgados, em taes casos, pelo Senado, na fôrma da Lei da responsabilidade dos Ministros de Estado.*”

<sup>83</sup> “Capítulo I – Da natureza dos delitos, por que são responsáveis os Ministros e Secretários de Estado, e das penas, que lhes correspondem..”

<sup>84</sup> Inclusive houve divisão de opiniões na discussão, que teve lugar na comissão encarregada na Câmara, para saber se a lei de responsabilidade dos ministros e conselheiros seria apreciada junto com a dos empregados subalternos, isto é, se toda a matéria seria englobada numa lei geral, ou ainda se deveria ser analisadas em separado, vencendo a opinião de que deviam ser analisadas separadamente (RODRIGUES, José Honório, *O Conselho de Estado, O Quinto Poder?*, p. 78).

conselheiros referenciada à dos ministros, o que também aponta, de um lado, para um nivelamento entre os dois cargos e, de outro, sugere uma complementaridade entre as funções de um e de outro. Uma análise sumária dos dispositivos relacionados revela que, se os ministros (e secretários) eram responsáveis por atos materiais, que iam desde abuso de poder (art. 3º), usurpação de atribuições do poder legislativo, ou judiciário (art. 3º, §2º), falta de observância da lei (art. 4º) passando por atos de dissipação dos bens públicos (art. 6º), ou peita, suborno ou concussão (art. 2º) até traição (art. 1º), enquanto que os conselheiros eram responsáveis por seus *conselhos*. Os conselhos poderiam levar aos fatos descritos no capítulo primeiro. Os conselheiros eram responsáveis unicamente pelo seu mister, *pelo conselho, ainda que não fosse levado a efeito*. Um agia, outro, aconselhava. E como se verá, os conselhos do Conselho de Estado se colocavam na linha causal dos atos dos ministros e frequentemente conformavam e até determinavam a ação dos ministros. Daí a relevância de se responsabilizar um ato aparentemente tão passivo.

## 5.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DE ESTADO

As funções do Conselho de Estado podem ser classificadas de muitas maneiras. Desde a sua recriação em 1841, e com a Lei n. 234 de 1841 e, sobretudo com o Regulamento n. 124, o colegiado passou a desempenhar não só a assessoria *consultiva* do Poder Moderador, mas também funções administrativas, não só consultivas, mas também *contenciosas*.

A partir da autorização contida no art. 8º da Lei n. 234, o Poder Executivo editou o Regulamento n. 124, que lançou as bases da organização e funcionamento da nova versão do Conselho de Estado. Foram criadas quatro (04) seções administrativas que atendiam aos diferentes ministérios então existentes: a *Seção do Império*, que atendia os Ministérios do Império e da Agricultura; a *Seção da Justiça e Relações Exteriores*, que atendia os dois ministérios de mesmo título; a *Seção da Fazenda*, que atendia o Ministério da Fazenda, e a *Seção de Guerra e Marinha*, que atendia o Ministério de Guerra e Marinha.

Em linhas gerais, então, pode-se dividir as atribuições do órgão da seguinte maneira: as *consultivas* e as *contenciosas*. As *consultivas* poderiam ser de *assessoria do Poder Moderador*, cuja previsão constava da Constituição Imperial, ou de *assessoria do Poder Executivo*, esta última com previsão legal apenas e no Regulamento n. 124, como visto. As atribuições mais numerosas eram, portanto, as de caráter *consultivo*.

Uma das formas de classificação com critérios muito próximos daqueles constitucionais, que reúne essas funções de acordo com o âmbito de atuação, a partir de um nível maior ou menor de abstração ou concretude, dos poderes constitucionais, é o de Visconde do Uruguai, que divide as atribuições das seções em quatro grupos<sup>85</sup>:

- 1º Do Poder Moderador;
- 2º Do Poder Executivo político ou governamental;
- 3º Do Poder Administrativo Gracioso;
- 4º Do Poder Administrativo Contencioso.

Uruguai, também fazendo a distinção dos níveis e competências mencionadas, discorre ainda sobre a necessidade ou não da consulta do Conselho de Estado, isto é, se a consulta do órgão deveria *obrigatória* ou *facultativa*<sup>86</sup>.

#### Atribuições Consultivas

Com efeito, a partir da Lei n. 234, completada pelo Regulamento n. 124, as competências consultivas do Conselho de Estado foram claramente delimitadas. De um lado, havia as atribuições concernentes às *graves e complexas* questões relativas ao exercício do *Poder Moderador* previstas constitucionalmente, e de outro, auxiliar na atividade regulamentar e legislativa da administração central e provincial, a cargo do *governo imperial*, exercido pelos ministros.

<sup>85</sup> SOUSA, Paulino José Soares. *Ensaio de Direito Administrativo*, p. 185-88.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 240. Paulino José Soares de Souza sempre fala com conhecimento de causa sobre o Conselho de Estado e seu funcionamento. Pois, além de ser profundo estudioso do assunto e de ter escrito obra jurídica da maior importância – *Ensaio sobre o Direito Administrativo* – a qual contém, segundo José Honório Rodrigues, o melhor estudo sobre o Conselho de Estado, foi também Conselheiro de Estado ordinário desde 14.09.1853.

No nível mais eminente, conforme artigo 142 da Constituição do Império, os conselheiros eram ouvidos em todos os *negócios graves*, e *medidas gerais* da pública Administração. E, nessa linha, principalmente sobre a *declaração da Guerra*, *ajustes de paz*, *negociações com as Nações Estrangeiras*, assim como em todas as matérias indicadas no art. 101 (atinentes ao Poder Moderador).

Note-se que, mesmo nas atividades consultivas previstas na Constituição desde o início de sua vigência, já estavam previstas funções consultivas do Conselho de Estado, tanto atinentes ao exercício do Poder Moderador, quanto do Poder Executivo. No entanto, nos dois casos eram atuações do Imperador, num caso como titular do Poder Moderador (art. 101) e, no outro, como Chefe do Poder Executivo (art. 102). Todas elas poderiam ser reunidas como funções típicas dos *Chefia de Estado*, função esta hoje prevista em tantos países que separam a Chefia de Estado da Chefia de Governo, também com funções análogas atinentes aos *altos interesses do Estado*, enquadráveis como sendo *atos de direção política*.

Nos dois casos enunciados, é claríssima a vinculação do Conselho de Estado, *como conselho do Imperador e de caráter eminentemente político*. Essa natureza política do órgão já vinha da tradição ibérica e portuguesa, não havendo inovação no ponto.

De outro lado, as funções instituídas pela Lei n. 234 e Regulamento respectivo, trouxeram inovações importantes, que conferiram maior concretude à atividade do Conselho. Nessa linha, o Visconde do Uruguai as caracterizou sob a rubrica do Poder Administrativo, o qual, por sua vez, poderia ser dividido, como *gracioso* ou *contencioso*.

#### Regulamento n. 124/1842<sup>87</sup>

Para uma análise mais acurada das funções e competências do terceiro Conselho de Estado, é preciso seguir de perto os dispositivos do Regulamento nº 124, que disciplinou as competências complementares do Conselho de Estado, em sua terceira fase, isto é, aquelas que excediam as competências constitucionais. Importa destacar ainda que o referido Regulamento *não sofreu nenhuma alteração durante todo o período do Segundo Império*, regulando a atividade administrativa do CE até a extinção deste com a instauração da República em 1889.

<sup>87</sup> Anexo B deste estudo.

O Regulamento do Conselho de Estado possuía 60 (sessenta) artigos, dispendo em quatro capítulos, reunidos em Título Único, sobre a *estrutura, organização, funcionamento, competências, processo administrativo, advogados que atuavam perante o Conselho de Estado, eficácia das decisões*, dentre outras matérias correlatas.

O primeiro capítulo – artigos 1 a 20 – criou as seções, dividindo o Conselho de Estado por matérias paralelamente vinculadas aos Ministérios existentes, regulando o seu funcionamento. O segundo capítulo cuidou, nos artigos 21 a 23, dos *objetos não contenciosos*. O terceiro se estendeu sobre a competência relacionada aos *objetos contenciosos*. Por fim, o capítulo quatro veiculou disposições gerais concernentes aos conselheiros de Estado – *forma de tratamento, incompatibilidades, etc.* – e questões administrativas sobre os *registros* das sessões dos órgãos.

#### Atribuições Não Contenciosas

O Regulamento dividia as diferentes funções do Conselho por matéria, conforme a divisão das seções. Dentre as novidades, encontrava-se a disposição contida no art. 21, segundo a qual, cada seção *examinará as leis provinciais* e todos os negócios, de que a encarregar o seu presidente. O presidente de cada seção, no caso, era o ministro respectivo.

#### Atribuições Contenciosas

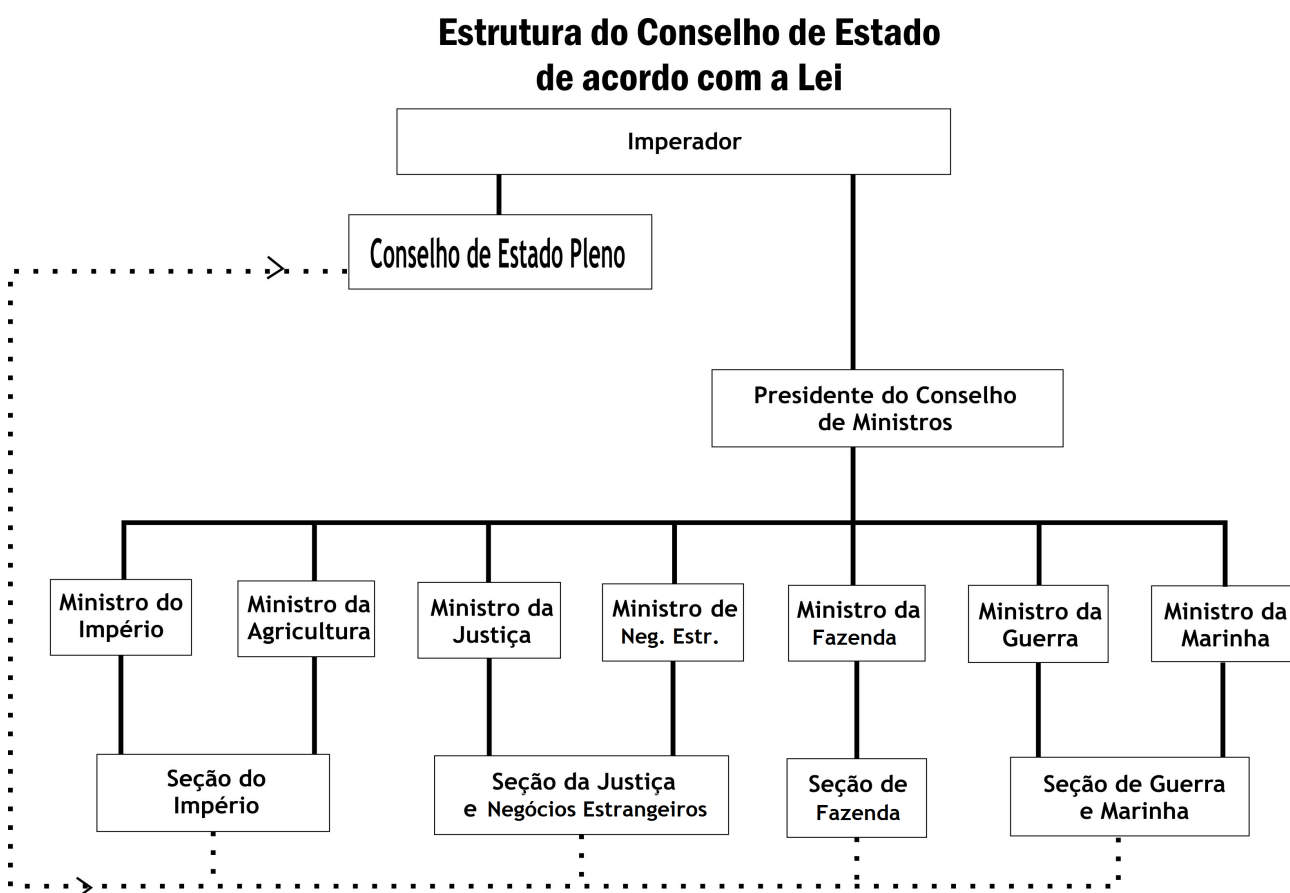
As atribuições contenciosas do terceiro Conselho eram, regra geral, exercidas pela via *recursal*, que poderiam ser basicamente: *a) conflitos de atribuição; ou b) recursos das jurisdições administrativas inferiores*.

Além disso, o Conselho de Estado detinha a competência originária para apreciar temas relativos a *presas marítimas e indenizações*. Essas questões serviram para alargar ainda mais a competência jurisdicional do órgão.

A ênfase do contencioso era nas questões de *conflito de atribuição*. A previsão da atividade administrativo-contenciosa do Conselho partia do pressuposto de que havia conflitos de atribuições, que precisavam ser solucionados.

A amplitude das competências consultivas do Conselho de Estado tornava virtualmente possível que o órgão se manifestasse, seja por meio do pleno, seja por meio de suas seções, sobre praticamente *todo e qualquer assunto* relativo às atividades políticas e administrativas do Estado.

Figura<sup>88</sup> –



<sup>88</sup> Gráfico reproduzido do trabalho de GARNER, L.N.M., *In Search of Order*, p. 156.

### Eficácia das Decisões do Conselho de Estado

As decisões do Conselho de Estado, no que respeita à atividade contenciosa, tinham o efeito da *coisa julgada*. Após a votação da matéria entre os Conselheiros de Estado presentes, a consulta então era encaminhada ao ministro que, conjuntamente, com o Imperador resolvia a questão. Os Conselheiros de Estado, caso discordassem, também poderiam dar voto em separado.

Havia, portanto, um Conselho de Estado que era, ao mesmo tempo, um *Conselho Político e Conselho Administrativo*. O próprio Uruguai reconhecia essa reunião, entendendo que os dois conselhos deveriam estar separados, pois possuíam funções bastante distintas. O Conselho de Estado português, na época, também cumulava esses dois tipos de funções. Nas palavras de Uruguai, o Brasil tinha dois conselhos em um<sup>89</sup>:

*O Conselho de Estado em Portugal é, porém, como o nosso, e como já vimos, político e administrativo. Provém isso de que tendo a sua Constituição um poder real ou moderador como a nossa, acumularam como nós no mesmo conselho as atribuições de aconselhar o poder Moderador e o administrativo. Coisas tão diferentes! Um Conselho de Estado em uma monarquia representativa deve ser uma corporação exclusivamente ou quase exclusivamente administrativa. A corporação que aconselha o poder Moderador e que é política deve ser distinta, chamem embora a esta Conselho de Estado e àquela o que quiserem.*

Para finalizar as considerações sobre funcionamento das seções administrativas do Conselho de Estado de acordo com o Regulamento nº 124/1842, é necessário discorrer sobre a figura dos advogados que atuavam perante o Conselho, representando e assinando as petições e recursos das partes.

O regulamento previu ainda a figura de advogados que atuavam perante o Conselho de Estado representando as partes nos casos envolvendo matérias contenciosas. De acordo com o art. 37, existiam 10 (dez) advogados responsáveis por assinar os recursos das partes e quaisquer documentos e alegações que tivessem de ser apresentados aos conselheiros, para apreciação dos casos. Os advogados também poderiam acompanhar os atos do processo

---

<sup>89</sup> SOUSA, Paulino José Soares. *Ensaio de Direito Administrativo*, p. 185.

administrativo, como inquirição de testemunhas, depoimento das partes, dentre outros atos necessários para o esclarecimento dos fatos<sup>90</sup>.

No início do processo as partes apresentavam, na respectiva Secretaria de Estado, petição acompanhada de todos os documentos que fundamentavam o seu pedido (art. 33). A manifestação e documentos passavam por uma análise preliminar, uma espécie de triagem que contava com o apoio de funcionários da própria secretaria, bem como dos próprios advogados que atuavam no Conselho de Estado, para verificar se o pedido estava em condições de ser atendido (art. 34). Muitos pedidos eram recusados à entrada, sem análise do mérito. Os motivos de rejeição variavam e poderiam envolver questões formais, como o prazo previsto para a interposição do recurso<sup>91</sup>, por falta de assinatura do advogado, ou ainda por questões envolvendo a competência para o julgamento, cuja prerrogativa de decisão era da esfera administrativa.

Em 19 de setembro de 1866, foram resolvidas duas consultas da Seção de Fazenda, em que as partes solicitaram o recebimento de seus recursos, que não tinham sido recebidos por falta de assinatura dos advogados que atuavam perante o Conselho de Estado. Ambos os pedidos foram desatendidos, por violação do Regulamento<sup>92</sup>.

Sobre a questão da competência, a triagem preliminar verificava se a matéria era da competência do executivo, ou se era matéria que cabia ao judiciário decidir. Se a matéria envolvesse leis civis e criminais, envolvendo particulares, o caso era da competência do judiciário. Além disso, os funcionários e advogados analisavam também se o assunto era da ordem do contencioso ou do gracioso. A definição das competências era decisiva para a consolidação da jurisdição administrativa e para a formação de precedentes<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> No art. 35 do Regulamento, estava previsto uma série de diligências que poderiam ser requeridas pelos conselheiros, para se apurar os fatos em causa.

<sup>91</sup> O prazo para interposição dos recursos ou para a apresentação de alegações e provas, de acordo com o art. 39 do regulamento das seções, era de 10 dias residindo a parte na Corte ou no seu Termo, o qual poderia, excepcionalmente, atendendo às distâncias e à importância da matéria discutida ser flexibilizado, a critério discricionário dos conselheiros.

<sup>92</sup> Consultas nº 848 e nº 849, vol. VI, *Imperiais Resoluções do Conselho de Estado na Seção de Fazenda* (Desde o Ano em que Começou a Funcionar o Mesmo Conselho Até o de 1865), coligidas por ordem do governo por Emilio Xavier Sobreira de Mello, Volume I. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1867, p. 79-84.

<sup>93</sup> Em França, país no qual o Brasil se inspirou para a criação a organização do Conselho de Estado, a solução adotada para a separação das competências da ordem judicial e da ordem administrativa, foi a criação, em



Outro critério utilizado para a definição da competência administrativa, como referido, cuidava de analisar se o tema envolvia matéria contenciosa, isto é, se efetivamente havia lesão ou dano a direitos das partes, ou se era matéria chamada *graciosa*, quando se tratava de privilégios ou favores concedidos pela administração, como a escolha discricionária do governo de uma companhia para a realização de uma obra pública, por exemplo, ou privilégios envolvendo a navegação de um rio. Nesta última situação, entendia-se que, como se tratava apenas de um interesse, o tema seria gracioso, cabendo ao executivo decidir discricionariamente se iria retificar o ato, caso entendesse que, mesmo não se tratando de direito adquirido, havia interesse público envolvido.

Com a reintrodução do Conselho de Estado em 1841, todos os ministérios existentes passaram a deter competência, para decidir, em última instância, matérias sob sua jurisdição, funcionando as seções respectivas do Conselho como tribunal de apelação. Na Seção do Império, Antônio José da Silva Travassos encaminhou pedido contra o Ministro da Agricultura que havia lhe negado o privilégio de navegação nos rios Possonga e Japarutuba, o qual foi recusado porque “o assunto de (concessão) de privilégios não pertencia ao contencioso, mas sim ao gracioso”, e que, se causava algum prejuízo ao interesse da parte, não violava, no entanto, nenhum de seus direitos<sup>94</sup>.

## 5.3 MINISTÉRIO DA FAZENDA E A SEÇÃO DOS NEGÓCIOS DA FAZENDA

### 5.3.1 Políticas Governamentais

Era no âmbito dos ministérios que se desenvolviam a concepção e desenvolvimento das políticas governamentais, em vários setores, no Império. A estrutura administrativa da Fazenda era integrada por inúmeras cargos, funções, repartições e órgãos que compunham a estrutura do Tesouro Público Nacional. Este tribunal, que passou por inúmeras reformas ao longo do

---

1872, de um órgão separado para decidir os conflitos de competência, o Tribunal de Cassação.

<sup>94</sup> GARNER, Lydia Magalhães Nunes. *Justiça Administrativa no Brasil do Segundo Reinado (1842-1889)*. Revista de História n. 147 USP (2002), p. 171.

tempo e, apesar da mudança de nome, constitui-se na espinha dorsal da administração fazendária e base para a atuação do próprio Ministério da Fazenda, em suas múltiplas áreas de atuação<sup>95</sup>.

Para isto, a Secretaria dos Negócios da Fazenda e o titular da pasta contavam com o apoio de inúmeros órgãos e âmbitos de discussão, além de funcionários, tribunais e repartições, que eram coordenados pelo respectivo ministro. Também se encontravam sob a supervisão do ministério uma série de outros órgãos, como a *Caixa de Amortização*, responsável pela administração da dívida pública, a *Casa da Moeda*, encarregada pela cunhagem de moedas, *Banco do Brasil*, que, em suas diversas fases, teve importante função na política monetária. Outro órgão que estava sob a coordenação do ministério da Fazenda era a *Tipografia Nacional*, encarregado da publicação de atos oficiais do governo e da legislação do Império.

A Secretaria dos Negócios da Fazenda ainda supervisionava toda a estrutura de arrecadação de impostos, nas províncias e na corte, fiscalizando e controlando a atuação de repartições como as Mesas de Renda, Mesa do Consulado, alfândegas, coletorias e recebedorias espalhadas em todo o Império, malha esta que era integrada também pelas Tesourarias provinciais.

Através da atuação desses órgãos e repartições que compunham a administração fazendária, o Ministério era responsável pela atuação da Fazenda em diversos momentos, desde a formulação de políticas relacionadas à atividade econômica, financeira, monetária, dívida pública e de tarifas, dentre outras áreas de atuação – até a sua execução e controle.

---

<sup>95</sup> A história do Ministério da Fazenda, bem como de praticamente de todos os órgãos da Administração Pública brasileira, vem sendo resgatado em projeto pioneiro do Arquivo Nacional denominado “Memória da Administração Pública Brasileira – MAPA”, que está fazendo importante trabalho de pesquisa, organização e levantamento de dados, sobre a história de diversos órgãos da Administração Pública brasileira, com informações relevantes, iniciando um primeiro passo para a sistematização das informações. Para um apanhado histórico sobre o Ministério da Fazenda, ver a publicação: *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional* [recurso eletrônico] / Fábio Campos Barcelos. -- Dados eletrônicos. -- Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 2014. Dados eletrônicos (1 arquivo : 2 megabytes). -- (Publicações Históricas ; 109) (Cadernos Mapa ; 9 – Memória da Administração Pública Brasileira). Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/images/virtuemart/product/A-secretaria-de-Estado-dos-Neg%C3%B3cios-da-Fazenda-e-o-tesouro-NacionalFINAL-com-FICHA.pdf> (Acesso em 01/02/2018).

### 5.3.2 Contencioso administrativo e fiscal

Além das competências gerais, enunciadas no Regulamento 124, havia contenciosos especiais, com competências bem definidas, as chamadas *competências de atribuição*. Dentre estes, o circuito contencioso que tinha mais ramificações e desenvolvimento na administração era o contencioso fiscal, que assentava suas raízes históricas mais longínquas no modelo português, que foi herdado, continuado, atualizado e desenvolvido no Império, com algumas variações. Esta área do contencioso era inegavelmente e reconhecidamente a mais bem servida e desenvolvida do Império, à qual todas as demais áreas tinham como modelo.

O principal órgão que centralizava e analisava as questões e interesses da Fazenda, principalmente relacionados à cobrança de impostos era o *Tribunal do Tesouro*, que foi analisado na seção. Nesta seção, será analisada a estrutura do órgão com mais detalhe apenas no que se refere direta ou indiretamente à atuação *contenciosa* do órgão.

O equivalente e antecessor português deste tribunal, como também foi visto, era o Erário Régio, instituído por Pombal. Antes dele, *existia como seu antecedente histórico o Conselho de Fazenda*. O Erário Régio passou ao direito brasileiro, após a Independência, como Tesouro Nacional, previsto no art. 170 da Constituição do Império.

A matéria do *Conselho Real da Fazenda* estava relacionada, na época, com o domínio do direito privado, mais propriamente com o direito civil. Disso decorria um regime misto – meio judicial e meio administrativo, com um procedimento de caráter eminentemente judicial, que garantia aos interessados recursos do procedimento civil e os meios de defesa próprios do contencioso judicial, cabendo inclusive embargos de terceiro. O órgão basicamente encarregava-se do recolhimento de impostos, oferecendo garantias para se evitar a fraude fiscal. Todos esses elementos, procedimentos e *instituições de origem portuguesa* passaram ao direito do Império.

### Tribunal do Tesouro

O *Tribunal do Tesouro*, órgão que foi mantido, com modificações e reestruturações ao longo do tempo, desempenhava funções administrativas e judiciais, responsável basicamente pela *administração, arrecadação e contabilidade do Império*, ao qual eram subordinados as *tesourarias provinciais* e demais *unidades arrecadadoras*<sup>96</sup>.

Várias reformas se sucederam, alterando e reestruturando o órgão, em torno do qual se unificava toda a administração fazendária. Em 1850, ano que registra um marco importante no processo de construção e consolidação do Estado imperial, sob a liderança do ministro e secretário de Estado Joaquim José Rodrigues Torres (1848-1853), um dos representantes da trindade saquarema, foi aprovado o *decreto n° 736*, de 20 de novembro, o qual delineou uma Suprema Administração da Fazenda Nacional da Administração Central da Fazenda ou Tesouro Nacional<sup>97</sup>. O *decreto n. 2.343*, de 29 de janeiro de 1859, reforçou a atuação do tribunal como um órgão de fiscalização das contas públicas, incluindo o pagamento de contas e aplicação de multas e o *decreto n. 2.548*, de 10 de março de 1860, deu o *regulamento definitivo do Tribunal do Tesouro Nacional*, instituindo-o definitivamente como tribunal administrativo para a tomada de contas, exercendo, também nessa matéria, jurisdição contenciosa e disciplinar sobre os funcionários responsáveis.

O Tribunal do Tesouro era um órgão colegiado, *deliberativo e consultivo*, que se apoiava na administração ativa.

Enquanto instância administrativa e contenciosa, não possuía, por si mesmo, órgãos para realizar a instrução dos feitos sobre os quais deveria se pronunciar, razão pela qual esses serviços eram desempenhados por serviços administrativos do Ministério da Fazenda, a saber, a Diretoria-geral do Contencioso e a Diretoria-geral da Tomada de Contas. A Diretoria-geral do Contencioso, por sua vez, se ligava, ao mesmo tempo, ao Tribunal do Tesouro, ao Ministro da Fazenda e, ainda, ao juiz do tesouro.

---

<sup>96</sup> CABRAL, Dilma. *Guia da Administração Brasileira: Império e Governo Provisório (1822-1891)*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2017, p. 13.

<sup>97</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite imperial. Teatro das sombras: a política imperial*, 5ª edição. Rio de Janeiro, p. 256-7.

No período imperial, a *jurisdição fiscal* possuía 2 (duas) fases: uma administrativa, mais ampla, e uma judicial ou executiva. A fase judicial ou executiva era uma herança e continuidade do direito português e tinha como responsável o *juiz do tesouro*.

Na fase administrativa, o Tribunal do Tesouro funcionava como uma jurisdição de segunda instância em relação às tesourarias provinciais e, como única instância, em razão da sua competência de atribuição (competência originária prevista em lei).

### Competência e Funcionamento

A competência do principal órgão de decisão jurisdicional era bastante ampla. Nos termos do decreto n. 2.343/1859, o Tribunal do Tesouro é “*um tribunal administrativo*” (Capítulo II). Mas também possuía competência consultiva (Capítulo III). Como tribunal administrativo decidia por meio de “*voto deliberativo*”<sup>98</sup>. Como corpo consultivo, emitia pareceres que, em última medida, conduziam a uma decisão jurisdicional, porque fundadas sobre consulta em matéria contenciosa.

Nessa qualidade, tinha competências bem definidas, tanto no que se refere à matéria fiscal, quanto no que se refere à tomada de contas. No primeiro caso, deveria julgar os recursos contra as decisões tomadas pelos serviços fiscais<sup>99</sup>; no segundo caso, incumbia-lhe julgar os funcionários que praticaram alguma irregularidade na gestão de rendas públicas, ou na guarda de valores ou documentos que lhes são confiados.

Na *fiscalização de contas*, regulado em definitivo pelo decreto nº 2.548, de 10 de março de 1860, o órgão era responsável ainda pela tomada de contas da administração central do Império e Província do Rio de Janeiro, e pelos recursos de contas das demais províncias, que já foram apreciadas pelas Tesourarias Provinciais<sup>100</sup>.

O tribunal poderia ainda resolver questões de competência ou *conflitos de jurisdição* entre os funcionários do tesouro.

---

<sup>98</sup> Art. 3º, do decreto n. 2.343/1859.

<sup>99</sup> Art. 3º, §1º, do decreto n. 2.343/1859.

<sup>100</sup> Art. 4º, do decreto nº 2.548, de 10 de março de 1860.

Atuava, consultivamente, para regular as reclamações dirigidas ao ministro da fazenda em matéria contenciosa, e nos recursos de decisões das autoridades administrativas, em especial dos dirigentes dos serviços fiscais, quando se tratarem de competência estranha à sua competência<sup>101</sup>.

O Tribunal, como órgão superior, também atuava como juiz dos recursos em matéria fiscal, quando decidia sobre a percepção, pagamento, isenção, ou restituição de impostos e receitas públicas, e sobre *quaisquer controvérsias entre a administração e os contribuintes*<sup>102</sup>. Na via recursal, competia-lhe manifestar-se sobre atos de *apreensão, multas, penas corporais*, casos de *fraudes, descaminho, contrabando*, ou ainda por *infração de leis e regulamentos fiscais*.

#### Ministro da Fazenda

O componente principal do contencioso administrativo era o titular da pasta da fazenda. O ministro da fazenda é juiz, em primeira e segunda instâncias. Competia-lhe decidir, em primeira instância, ou via recurso, as reclamações contenciosas em face da administração da fazenda, salvo no caso em que o Tribunal do Tesouro tenha voto deliberativo.<sup>103</sup>

Do mesmo modo, o ministro poderia conhecer dos recursos manejados contra decisões dos chefes dos serviços fiscais da capital do Império e Província do Rio de Janeiro<sup>104</sup>.

Outra questão fundamental, bastante sensível, dada a situação sempre periclitante das contas públicas no Império, era a da competência que o ministro da fazenda tinha de pronunciar-se sobre questões relacionadas à *conclusão e execução de contratos públicos*, incluindo *obras públicas*, bem como sobre o *regulamento das dívidas do Estado*.

---

<sup>101</sup> Art. 5º, §§3º e 4º.

<sup>102</sup> Art. 3º, §2º, do decreto 2.343/1859.

<sup>103</sup> Art. 1º, §§1º e 2º, do decreto 2.343/1859.

<sup>104</sup> Art. 27, §2º, do decreto 2.343/1859.

### Tesourarias Provinciais

Eram os órgãos situados nas províncias e que atendiam questões de menor importância. As decisões das tesourarias, nas matérias de sua competência, tinham a autoridade da coisa julgada<sup>105</sup>.

### Juiz do Tesouro

Uma outra figura é essencial para se compreender a estrutura e funcionamento do contencioso fiscal da época: a figura do juiz do tesouro. Este possuía uma situação *sui generis* na estrutura judicial da época. O juiz do tesouro na verdade é o equivalente do instituto português do “*juiz dos feitos da Coroa*”, que fora criado no Império pela lei nº 242, de 20 de novembro de 1841, e substituído depois pelo decreto 736, de 1850, pelo *juiz do tesouro*.

Então foram criados 03 (três) juízes do Tesouro: um no Rio de Janeiro e outros dois nas províncias da Bahia e Pernambuco. Cada um deles era competente para conhecer e julgar todas as ações civis, comerciais, que interessassem não somente ao Tesouro, mas também à administração em geral e tudo isso dentro da ordem judicial. Essa situação gerou perplexidade.

Nesse sentido, completa Aragão<sup>106</sup>:

Havia uma particularidade da jurisdição fiscal, a saber, a existência, no interior, da ordem judicial de um juiz exclusivo para as questões do Tesouro e que, por extensão, conhecia das questões civis da administração.

O juízo especial do Tesouro também representava um juiz especial para as questões civis e comerciais que envolviam a administração. Essa posição peculiar do juiz do Tesouro gerou inúmeros conflitos, não somente entre a autoridade administrativa e a judicial mas, inclusive, no interior da própria ordem judicial entre o juiz especial do Tesouro e o juiz comum<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Decreto n. 2.548/1860, art. 8º: “Art. 8º As decisões das Tesourarias de Fazenda, proferidas em matéria contenciosa e disciplinar, concernentes aos responsáveis para com a Fazenda Nacional terão a *autoridade e força de sentença dos Tribunaes de Justiça*, e serão executórias desde logo contra os mesmos responsáveis.” [Destacou-se].

<sup>106</sup> ARAGÃO, J Guilherme de. *La juridiction administrative au Bresil*. Rio de Janeiro: DASP, 1955, p. 33.

<sup>107</sup> ARAGÃO, J Guilherme de. *La juridiction administrative au Bresil*. Rio de Janeiro: DASP, 1955, p. 39.

Nas matérias fiscais, os *conflitos* ocorriam sobretudo entre o juiz do Tesouro e as autoridades administrativas encarregadas de aplicar a jurisdição fiscal, antes mencionadas. Ocorre que ambos administravam a lei fiscal e a jurisdição fiscal de modo distinto. Enquanto o juiz do Tesouro aplicava a lei fiscal e imposições, de maneira particularizada nos casos concretos, e de modo executivo<sup>108</sup>, a administração fiscal a aplicava de maneira geral.

A presença de tais conflitos ensejava a jurisdição do Conselho de Estado para resolvê-los. Rego Barros cita diversos precedentes nos quais o Conselho de Estado fixou a competência das esferas judicial e administrativa (contencioso), inclusive envolvendo o juiz especial do Tesouro<sup>109</sup>.

Esses são os principais órgãos envolvidos no contencioso fiscal do Império, o contencioso mais pujante e eficiente do período (para os padrões da época).

Além dos *conflitos de jurisdição*, também subiam para o Conselho de Estado *recursos* das decisões do Tribunal do Tesouro, de maneira que o Conselho funcionava também como tribunal de terceira ou última instância do contencioso administrativo fiscal. É o que será visto na sequência, a fim de fechar o circuito contencioso existente em matéria fiscal.

### Recursos

As decisões do Tribunal do Tesouro podiam ser objeto de diferentes tipos de recursos ditos especiais, em contraste com o recurso dito ordinário. Como a jurisdição contenciosa era uma jurisdição especial, tinha como consequência lógica a existência de recursos especiais, previstos em lei. Os recursos especiais então existentes poderiam ser os seguintes: *de revista*, *de revisão*, *de anulação*, *de embargo* e *de embargos de terceiros*.

O *recurso de revista* era cabível perante o próprio Tribunal do Tesouro, em matéria de prestação de contas. O fundamento do recurso poderia ser o erro de cálculo, a omissão ou a

---

<sup>108</sup> Conforme visto, a jurisdição fiscal (ou contencioso fiscal) possuía duas fases, uma administrativa, dos órgãos encarregados pela administração e execução de maneira ampla e geral, e outra executiva, esta última de modo particular, associada então com a fase judicial.

<sup>109</sup> REGO BARROS, Henrique do. *Apontamentos sobre o contencioso administrativo*. Rio de Janeiro: 1874, p. 317.



duplicidade de contas, em benefício do requerente, ou ainda a apresentação de novos elementos de prova<sup>110</sup>.

Os outros dois tipos de recursos – *de revisão e de anulação* – só tinham lugar perante o Conselho de Estado. O recurso *de revisão* tinha lugar no caso de já ter sido a questão objeto do recurso de revista, versando, portanto sobre a prestação de contas. A diferença é que, se o recurso de revista é intentado no Tribunal do Tesouro, o recurso de revisão, sob as mesmas condições, é oferecido no Conselho de Estado. Este recurso tem como efeito ratificar ou reformar uma decisão anterior do Tribunal do Tesouro, em matéria de contas.

Por seu turno, o recurso *de anulação* era intentado em face de decisões arguidas de ilegais ou irregulares não só do Tribunal do Tesouro, mas de outras jurisdições especiais – Tesoureiros, Juizes e Tribunais ou Juntas de Comércio. As causas previstas para a interposição de tal recurso eram: *incompetência* da autoridade judicante, *violação da lei*, *vício de forma* e, ainda, por motivo de *excesso de poder*<sup>111</sup>, elemento colhido por *influência do direito francês*. O decreto nº 2.548, de 10 de março de 1860, admitiu o recurso de anulação também contra as decisões tomadas pelas autoridades provinciais do Tesouro<sup>112</sup>.

Além dos recursos ditos especiais resta mencionar a existência do *embargo* e do *embargo de terceiro*, oriundos do processo civil da época, que tem raízes na legislação colonial, também passíveis de ser interpostos perante o Conselho de Estado. Esses recursos eram cabíveis no antigo Conselho de Fazenda e já estavam previstos na lei de 22 de dezembro de 1761, que criou o Erário Régio. O direito do Império os acolheu, inserindo-os dentre as competências do Conselho de Estado e do juiz privativo do Tesouro<sup>113</sup>.

Dessa forma, o Conselho de Estado foi erigido a órgão de cúpula, de última instância, da jurisdição fiscal no Império.

---

<sup>110</sup> Decreto n. 2.343/1859, art. 23.

<sup>111</sup> Decreto nº 2.343/1859, art. 26.

<sup>112</sup> Decreto nº 2.548, de 10 de março de 1860, art. 28.

<sup>113</sup> ARAGÃO, J Guilherme. *A Justiça Administrativa no Brasil*. Caderno de Administração Pública, n. 25, Rio de Janeiro, 1955, p. 19.

O contencioso fiscal do Império funcionava, portanto, em três níveis, ou graus de jurisdição: a) nível das decisões das tesourarias provinciais; b) nível das decisões do Ministro da Fazenda e do Tribunal do Tesouro; c) nível do Conselho de Estado.

### Considerações sobre o contencioso fiscal do Império

Como se observa da organização e funcionamento do contencioso administrativo do Império, em especial do contencioso fiscal, além de se ter mantido muitas das instituições da época colonial (em especial de direito privado), de origem portuguesa, também foram colhidos elementos oriundos do direito público francês<sup>114</sup>.

Os recursos de revisão e de anulação eram muito próximos àqueles do direito francês. As condições de interposição eram praticamente as mesmas. Na época em que editado o decreto nº 2.343/1859, o recurso de anulação por *excès de pouvoir* francês tinha como base a incompetência e ou vício de forma.

Como resultado da reestruturação e desenvolvimento do contencioso fiscal no Império a partir de meados do século XIX, ocorreu como que uma fusão entre elementos antigos, com contribuições novas no quadro do direito público francês, que então era um dos mais influentes no mundo ocidental. Essa adaptação dos recursos contenciosos de linha francesa provocou um rearranjo no quadro das instituições do período, em muitos aspectos, afetando todo o sistema contencioso do período, posicionando-se o Conselho de Estado como órgão de cúpula<sup>115</sup> (Conselho Administrativo).

Houve uma opção clara de conciliar, na medida do possível, elementos que vinham da tradição política e administrativa, nas diversas fases de evolução anteriores, com aqueles que estavam despontando no direito francês da época.

---

<sup>114</sup> ARAGÃO, J Guilherme de. *La juridiction administrative au Bresil*. Rio de Janeiro: DASP, 1955, p. 11.

<sup>115</sup> A atuação no contencioso administrativo imperial era desempenhada pelas Seções do Conselho de Estado, enquanto *Conselho Administrativo*.

## 6 A PRODUÇÃO DA SEÇÃO DE FAZENDA

### 6.1 FONTES

As consultas da Seção de Fazenda compõem um total de 1522 (mil, quinhentos e vinte e duas) consultas, em 13 volumes. A publicação das consultas da Seção de Fazenda talvez seja uma das únicas cuja compilação segue a ordem cronológica e sequencial mais detalhada, ano a ano, e praticamente mês a mês, e cobrindo todo o período de 1842, desde o início do funcionamento do terceiro Conselho de Estado, até a sua extinção em 1889, o que indica que provavelmente as consultas foram integralmente publicadas.

A compilação inicial das consultas da Seção de Fazenda ocorreu em 1866 e foi publicada em 1867. O trabalho foi feito por ordem do governo que, por *Aviso de 27 de janeiro de 1866*, encarregou funcionário de coligir as Imperiais Resoluções de Consulta da Seção de Fazenda do Conselho de Estado. O trabalho foi desenvolvido por Emilio Xavier Sobreira de Mello, que era contador da Tesouraria de Pernambuco, em comissão no Tesouro Nacional<sup>116</sup>.

A ordem de serviço demonstra o claro interesse do governo em reunir as atas, para fins de orientação do próprio governo e do serviço público. As orientações e decisões do Conselho de Estado eram diretrizes, fonte de orientação e mesmo ordens obrigatórias<sup>117</sup>, para os servidores públicos. Ao tempo da compilação era Ministro da Fazenda, o Conselheiro Zacarias de Góis e Vasconcelos, cumulando ainda as funções de Presidente do Conselho de Ministros e Presidente do Tesouro Nacional.

Todos os primeiros volumes das consultas de cada seção do Conselho que foram compiladas e publicadas iniciam com a legislação de regência em cada matéria, geral e

---

<sup>116</sup> *Imperiais Resoluções do Conselho de Estado na Seção de Fazenda* (Desde o Ano em que Começou a Funcionar o Mesmo Conselho Até o de 1865), coligidas por ordem do governo por Emilio Xavier Sobreira de Mello, Volume I. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1867, p. 05-08.

<sup>117</sup> O repertório de decisões, ordens, orientações, etc., tomadas a partir de consultas do Conselho de Estado, frequentemente, eram disponibilizadas em publicações denominadas *Coleções de Leis*.

específica. A regência geral, aplicável a todas as seções, eram a própria lei de recriação do Conselho e seu regulamento. A legislação específica era a relativa a cada matéria em particular.

As atas da Seção de Fazenda do Conselho de Estado ainda não receberam nenhuma análise de conjunto, ou mesmo estudo parcial, que auxiliasse a mapear minimamente a atividade em setor tão importante na administração da época.

## 6.2 CONJUNTURAS

Num primeiro momento, pode ser esboçado um panorama geral da atividade da Seção de Fazenda do Conselho de Estado, traçando, em linhas gerais, as atividades mais comuns desenvolvidas no órgão, traçando um perfil da sua atuação, inicialmente a partir de uma divisão em períodos, ou décadas.

Como o órgão funcionou de 1842 a 1889, por cerca de 49 anos, é possível dividir a atuação geral em cinco períodos ou décadas de quarenta a oitenta do século XIX. A partir dessas divisões é possível traçar um painel histórico do momento político e econômico no qual o país vivia na época, a fim de contextualizar brevemente o cenário sobre o qual o Conselho de Estado atuou.

### Década de 1840

Nesta fase, é perceptível a atuação da Seção de Fazenda em atividades vinculadas à assessoria do Poder Executivo, especialmente em temas de governo. Muitos são os pedidos relacionados à atividade regulamentar, para que fossem feitos regulamentos para arrecadação de impostos. Além disso, algumas consultas também tinham como objeto questões financeiras como aumento de receitas e diminuição das despesas<sup>118</sup>, objetivando o equilíbrio das contas públicas.

---

<sup>118</sup> Consultas 01 a 225, Volumes I-II. *Imperiais Resoluções do Conselho de Estado na Seção de Fazenda* (Desde o Ano em que Começou a Funcionar o Mesmo Conselho Até o de 1865), coligidas por ordem do governo por Emilio Xavier Sobreira de Mello, Volume I. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1867, p. 05-08.

### Década de 1850

Neste período, surgem e se intensificam os pedidos relacionados a bancos e outras instituições financeiras, solicitando análise e aprovação dos seus estatutos. A atividade bancária se expande, possibilitando acumulação e circulação de capitais, iniciando um ciclo mais consistente de crescimento econômico no país. Muitas das consultas envolvem o Banco do Brasil (o novo). Muito espaço da atividade da Seção é dedicada ao contencioso relacionado aos empregados públicos, além de pedidos de pensões e meio-soldo. Sempre estão na pauta de apreciação, as leis provinciais em matéria relacionada aos negócios de Fazenda<sup>119</sup>.

### Década de 1860

Nos sessenta, persiste na Seção de Fazenda do Conselho de Estado a tendência de análises de estatutos de bancos e instituições financeiras. Esta atividade se intensifica. A partir deste momento, pode se perceber também um aumento do pedido de aprovações de estatutos encaminhados por *bancos e entidades estrangeiras*, o que demonstra um aumento do afluxo de capitais e investimentos estrangeiros no país.

A atuação relacionada aos empregados públicos, em especial vinculados à administração fazendária, também é bastante frequente. Os pedidos e recursos, em geral, estão relacionados a direitos e vantagens, como *gratificações, ordenados, vencimentos, cálculo do tempo de serviço, aposentadorias, remoções, etc*<sup>120</sup>.

### Década de 1870

A atividade relacionada aos pedidos de aprovação ou alteração de estatutos de bancos e casas bancárias permanece como um importante componente da atividade da Seção. Ao lado deste, a atividade contenciosa, em especial relativamente à atividade das *alfândegas* (importação e exportação), sempre é bastante numerosa, em todos os períodos analisados, mas claramente dispara neste período.

<sup>119</sup> Consultas 226 a 605, Vls. III-IV, *Ibidem*.

<sup>120</sup> Consultas 606 a 948, Vls. V-VI.

Percebe-se, neste período e no anterior, pedidos relacionados a companhias de estradas de ferro, o que reflete um investimento em infraestrutura, com a construção de estradas que conectassem melhor as províncias e o interior do país<sup>121</sup>.

Nesta fase, de crescimento econômico mais consistente, cabe salientar que passa a ser cada vez mais perceptível o desequilíbrio, entre as províncias do sul e do norte, o que é, cada vez mais, objeto de discussões no debate político e regional<sup>122</sup>.

### Década de 1880

O período final de atividade da Seção de Fazenda do Conselho de Estado é marcado pela análise do contencioso relacionado à *aduanas* (fiscalização e apreensão de mercadorias e produtos, imposição de multas, *etc*). Esta é a atividade mais comum do período, seguida de longe, por questões envolvendo estatutos.

A atividade contenciosa relacionada às alfândegas reflete a importância econômica, com *repercussões fiscais significativas*, do comércio internacional, em especial relacionado à atividade de exportação. Como visto anteriormente, a maior fonte de receitas do governo central era dos direitos recolhidos nas aduanas<sup>123</sup>. A vocação exportadora do país já vinha de longa data, com raízes no período colonial e como resultado até mesmo de um espelhamento em Portugal como nação marítima.

A seguir serão analisadas algumas consultas do material de fonte primária, por amostragem, a fim de dar conta da produção mais representativa da Seção de Fazenda. As consultas serão inicialmente classificadas de acordo com a seguinte classificação, que será melhor explicada e desenvolvida no capítulo seguinte: 1 – Exame de leis provinciais; 2 – Medidas de Governo; 3 – Bancos e Operações Financeiras; 4 – Resolução de Dúvidas e Interpretação de lei; 5 – Contencioso administrativo; 6 – Representação e outros.

<sup>121</sup> Consultas 949 a 1217, Vls. VII-IX.

<sup>122</sup> MELLO, Evaldo Cabral de. *O norte agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira. 1984.

<sup>123</sup> Consultas 1218 a 1522, Vls. X-XIII.

### 6.3 PERÍODO DE 1842 A 1849

O primeiro volume abrange as consultas dos anos de 1842 a 1844. Ao final de cada volume consta o *índice Cronológico das Consultas e Resoluções* contidas em cada um, o que auxilia a pesquisa através das ementas de cada consulta.

No ano de 1842 era Ministro da Fazenda, Miguel Calmon Dupin e Almeida (futuro Visconde e Marquês de Abrantes), nomeado por Decreto de 23 de março de 1841, e Conselheiros de Estado, da seção respectiva: José Antônio da Silva, Manoel Alves Branco (futuro Visconde de Caravellas) e Barão de Monte-Alegre (futuro Visconde e Marquês do mesmo título), todos nomeados pelo Decreto de 05 de Fevereiro de 1842.

As primeiras 06 (seis) Consultas tratam, em geral, de projetos de regulamento para a arrecadação de impostos. Era preocupação geral do Governo Imperial o estado caótico e crítico das contas públicas. Os Conselheiros da Seção de Fazenda dedicaram enorme esforço no sentido de encontrar formas de aumentar a arrecadação de impostos e de diminuir as despesas, dirigindo um esforço consciente e constante nesse sentido, principalmente a partir das análises e sugestões dos Conselheiros de Estado. Temas relacionados à *política financeira* estavam também sob a responsabilidade da área de Fazenda, desde os tempos do Erário Régio português.

A primeira Consulta<sup>124</sup> registrada nas fontes pesquisadas, de 01º de abril de 1842, versa sobre o *projeto* de Regulamento para a arrecadação da taxa e meia sisa dos escravos. O regulamento trazia disposições para uma arrecadação mais eficiente de ditos impostos e sem margem para fraudes. Regulava a arrecadação de dois impostos relativos à *renda geral*. Além de uma taxa geral, de mil réis, havia a *meia sisa* de operações envolvendo a compra e venda, arrematação e dações *in solutum* de escravos. O governo submetia o projeto de regulamento para a apreciação e esclarecimento da matéria pelos Conselheiros de Estado. A elaboração de projetos de lei e regulamentos, em especial na qualidade de assessoria do poder político

<sup>124</sup> *Imperiais Resoluções do Conselho de Estado na Seção de Fazenda* (Desde o Ano em que Começou a Funcionar o Mesmo Conselho Até o de 1865), coligidas por ordem do governo por Emilio Xavier Sobreira de Mello, Volume I. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1867, p. 05-08.

e governamental, era outra função eminente do Conselho de Estado e estava previsto na lei de recriação do órgão<sup>125</sup>.

Inicialmente, cabe uma referência especial para a *Consulta n. 10*, pela qual a Seção foi chamada a se manifestar sobre “*os meios convenientes para o aumento da Receita e diminuição da Despesa Pública*”. O tema das contas públicas sempre foi uma das preocupações constantes dos governos durante o Império. O controle e fiscalização das finanças era uma diretriz importante nos novos paradigmas da administração. A boa gestão dos “dinheiros públicos” possibilitava a consecução do interesse público.

A Consulta nº 11 trata de outra competência típica, exercida pelo Conselho de Estado em seu novo formato, a análise e *apreciação das leis provinciais*. Os Conselheiros de Estado, examinando anualmente as leis provinciais, atentavam principalmente para as leis provinciais que exorbitassem de sua competência legislativa, conferida pelo Ato Adicional de 1834. As consultas finais do ano 1842 – Consultas de 13 a 15 – eram de análise das leis provinciais<sup>126</sup>. Nas consultas referidas, em dezembro de 1842, a Seção analisou, então, as leis provinciais que haviam sido editadas pelas províncias de Mato Grosso, São Paulo e Santa Catarina, respectivamente e que foram elaboradas ao longo do ano de 1842. Inicialmente, evidencia-se que o exame das leis provinciais era anual e se referia às leis que tocavam matérias relacionadas com os objetos da Fazenda.

Na competência geral conferida ao Conselho de Estado, através de suas seções, de analisar as leis provinciais, o Conselho fazia como que um *controle de constitucionalidade*, verificando concretamente, a partir da análise das leis provinciais editadas em determinado período ou ano, se a Assembleia da província em questão havia exorbitado de suas competências, conferidas pelo Ato Adicional. A delimitação dos espaços de autonomia das províncias em face do poder central foi outra constante durante o período imperial, inclusive

<sup>125</sup> Como visto, na parte geral sobre o funcionamento e orgânica do terceiro Conselho de Estado, o art. 7º, §6º, da Lei n. 234/1841 (Ver Anexo A), estabeleceu como competência do Conselho de Estado, manifestar-se : “ (...) 6º Sobre Decretos, Regulamentos, e Instruções para a boa execução das Leis, e sobre Propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar à Assembléa Geral.”

<sup>126</sup> *Imperiais Resoluções do Conselho de Estado na Seção de Fazenda (Desde o Ano em que Começou a Funcionar o Mesmo Conselho Até o de 1865)*, coligidas por ordem do governo por Emilio Xavier Sobreira de Mello, Volume I. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1867, p. 45-47.



no âmbito orçamentário e fiscal. E um dos cenários privilegiados dessas discussões, que passaram a ser decisivas e estratégicas, a partir da reforma da Constituição em 1834, era o Conselho de Estado.

Em junho de 1847, a Seção analisou as leis provinciais do Pará do ano de 1846, encontrando alguns pontos relativos a novas e pesadas imposições sobre a exportação, barcos do interior, vendas, lojas e casas de negócios, as quais seriam prejudiciais às imposições gerais do Estado, lançadas sobre os mesmos objetos. A consulta foi resolvida, com remessa da questão à Assembleia Geral. A Seção entendeu que havia excessos, cabendo ao poder legislativo deliberar sobre a suspensão da lei questionada.

Outro tipo de competência bastante comum que aparecia na Seção de Fazenda era o envio de dúvidas sobre os mais diversos temas. Eram enviados ao Conselho de Estado desde dúvidas sobre a interpretação de leis (“inteligência da lei”) e dispositivos normativos, até a forma ou procedimento a ser adotado pela administração, em relação a diversos problemas apresentados que chegavam até o colegiado; no caso da Seção de Fazenda, em geral envolvendo empregados da administração fazendária. Um caso bastante comum nesse sentido eram pedidos de funcionários públicos que tinham *dúvidas* sobre como proceder na arrecadação de certos impostos. Este foi o caso da dúvida encaminhada pelo Administrador da Recebedoria da Corte com relação à arrecadação de certos impostos.<sup>127</sup>

Havia também, na área do tesouro, muitas consultas relativas à *emissão e circulação de moeda* em diversas espécies. As Consultas ns. 150 a 152<sup>128</sup> tratam da circulação de moeda no país. As consultas versavam sobre o curso de moeda metálica (150), bem como especificamente sobre a circulação de moedas de prata (151 e 152). Temas relativos ao meio circulante e política monetária era uma das competências eminentes do Ministério da Fazenda no campo econômico, durante o Império. A Casa da Moeda, órgão responsável por esta matéria, encontrava-se subordinada ao Ministério de Fazenda.

---

<sup>127</sup> *Op Cit.* , Consulta 36, volume I, p. 102.

<sup>128</sup> *Op Cit.* , Consulta 150-52, volume II, p. 310-322.

Uma outra competência da Seção de fazenda era a aprovação e conferência dos estatutos de bancos. Dentro dessa competência, uma das primeiras análises foi a Consulta 224, versando sobre a aprovação do estatuto da caixa comercial da cidade da Bahia. O caso tratou da pretensão da caixa comercial da cidade da Bahia de *aprovação de seus estatutos*. O parecer da Seção foi favorável. Por fim, foram aprovados os estatutos, por resolução imperial. Os conselheiros entenderam que as operações que são objeto do estatuto poderiam ser praticadas pela *associação* independentemente de licença do governo, a menos que pretendesse a irresponsabilidade dos acionistas, na condição de anônima. A Seção entendeu que a entrada em atividade do estabelecimento facilitaria a circulação de muitos pequenos capitais<sup>129</sup>, propiciando um desenvolvimento da região. A preocupação de fomento econômico a partir do controle da atividade bancária e estímulo à atividade financeira, inclusive com a abertura de linhas de crédito, era uma importante função do Ministério da Fazenda, que zelava por isso, inclusive através da competência de análise dos estatutos, exercida pelo Conselho de Estado.

A Consulta foi resolvida com a aprovação do Decreto n. 664 de 18 de janeiro de 1850, que aprovou os estatutos da caixa comercial da cidade da Bahia e assinalou, de ofício, o prazo de sua duração, em 20 (vinte) anos, quando então deveriam os seus estatutos serem revistos.

A atividade de *contencioso administrativo* também aparece com frequência no período analisado. A Seção foi chamada a se manifestar sobre o caso envolvendo a barca *Mary* dos Estados Unidos, sendo o caso resolvido em 29 de março de 1843<sup>130</sup>. O caso tratou da apreensão de 2.225 barris de pólvora estrangeira. O Inspetor interino da Alfândega e Tribunal do Tesouro condenou o responsável por crime de *contrabando*. O Capitão da embarcação norte-americana apresentou recurso da decisão do Tribunal do Tesouro. Embora os conselheiros tenham considerado que, no caso, parecia estar bem provado o crime de contrabando, entenderam que as autoridades administrativas da Alfândega eram *incompetentes* e sugeriram a remessa do processo para o *Juízo Municipal* que seria competente, de acordo com o art. 17, da Lei de 03 de dezembro de 1841, para julgamento, segundo as regras do processo comum. Entendeu-se que os órgãos administrativos não respeitaram as regras aplicáveis e fórmulas de direito, ao realizar o Juízo Administrativo *Sumário*, que só seria

---

<sup>129</sup> *Op Cit.* , Consulta 224, volume II, p. 468.

<sup>130</sup> *Ibidem* , Consulta 17, volume I, p. 65.

cabível, de acordo com o Regulamento da Alfândega, no caso de flagrante, o que não seria o caso, segundo parecer dos conselheiros, pois o crime teria sido cometido na Ilha de Santa Anna, ao norte de Cabo Frio, e a apreensão, posterior, ocorreu em local diverso, isto é, no porto da Corte, sem que tenha havido, portanto, flagrante de parte dos fiscais.

O tema foi submetido ao *Conselho Pleno*, que acolheu o parecer da seção da Fazenda, de maneira que o Imperador, em Resolução de 03 de junho de 1843, conformou-se com o Parecer do seu Conselho, para fins de revogar todas as decisões de que recorreu *Benjamin Duval Clark*, Capitão da barca *Mary* dos Estados Unidos, com remessa do processo ao Juízo Municipal, para que o caso fosse competentemente julgado.

Na consulta n. 173, chegou à Seção de Fazenda, a representação de amanuenses e praticantes da secretaria de Fazenda contra a nomeação de pessoa estranha para o lugar de oficial da mesma secretaria. Após análise da matéria, os conselheiros foram favoráveis ao pleito dos representantes, tendo sido a consulta, em seguida, aprovada pelo próprio governo. Os conselheiros demonstraram, na situação concreta, que a nomeação impugnada, de fato, contrariava a lei geral sobre pessoal de Fazenda (em todos os níveis), a qual previa uma série de conhecimentos (tais como, conhecimento dos princípios de gramática e *partidas dobradas*) e regulamentos particulares<sup>131</sup>. Neste caso, outra peculiaridade foi que o parecer da Seção, aprovado pelo governo, contrariou ato do próprio ministro respectivo, qual seja, o ato de nomeação de um empregado de repartição da Fazenda.

A lei geral era de 04 de outubro de 1831. Os seus arts. 96 e 97 estabeleciam que nenhum empregado [sic] “pode ser admitido nas repartições de fazenda sem concurso, em que mostre ter os princípios de grammatica da língua nacional, escripturação por partidas dobradas, calculo mercantil, boa letra, e boa conducta”<sup>132</sup>. Esta lei determinou a profissionalização e preparo geral mínimo do pessoal das repartições de Fazenda, na linha indicada no capítulo que tratou das inovações administrativas introduzidas no período do Estado de Polícia<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> *Ibidem*, Vol. II, p. 373-75.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 374.

<sup>133</sup> Seção 3.4 do capítulo “3 – Estado de Polícia e reformas administrativas” (retro).

O contencioso no âmbito da Fazenda também abarcava discussões de propriedade de terrenos, bens públicos, dentre outros, pertencentes à Fazenda Nacional. Um dos temas que frequentemente apareciam na Seção de Fazenda era aquele relativo aos aforamentos, em especial relativamente a terrenos de marinha. Neste particular, importa ressaltar que o regime atual dos aforamentos de terrenos de marinha guarda atualmente o mesmo formato do modo como era considerado no Império. A própria definição de terrenos de marinha, inclusive, ainda hoje é a mesma que foi estabelecida na época do Império<sup>134</sup>.

Um caso envolvendo terreno de marinha é bastante elucidativo do caminho que os pedidos e questões tomavam até a decisão e execução final.

O caso versa sobre *dúvida* originada a partir de representação do procurador fiscal da Tesouraria de Pernambuco, que manifestou opinião contrária ao aforamento de terreno de marinha pleiteado pelo contador da mesma tesouraria<sup>135</sup>. A Seção se conformou com o parecer de que tal aforamento era possível, nos casos em que os mesmos empregados não tivessem de intervir, em razão de seus ofícios e segundo as leis e regulamentos, *diretamente*, sendo ouvidos, ou se manifestando sobre petição, decidindo sobre a concessão desses aforamentos. Nas situações em que não houvesse essa interferência direta do empregado público e, por não haver margem a conflito de interesses, poderia ter lugar o referido aforamento. Segundo esse entendimento, a legislação citada pelo representante fiscal só dizia respeito aos contratos com a fazenda pública, que fossem à hasta pública, ou ainda que dependessem de voto, cálculo, ou interferência dos mesmos empregados, ou sobre coisas que devessem intervir os empregados, na sua administração ou guarda, em razão de seus ofícios. Como no caso de aforamento de marinha, a lei só assinava a intervenção do engenheiro encarregado da demarcação, do procurador fiscal, do inspetor da tesouraria e do presidente da província, sem depender o pleito de hasta pública, o presidente da província e o tribunal do tesouro foram contrários à representação do procurador fiscal, inclinando-se pela possibilidade do aforamento.

---

<sup>134</sup> Os terrenos de marinha são calculados, segundo o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a partir da linha média das marés máximas (Linha do Preamar Média) do ano de 1831, e ainda hoje a Secretaria do Patrimônio da União, realiza extensos trabalhos com a finalidade de definir essas áreas.

<sup>135</sup> Consulta nº 167, *Ibidem*, Vol. II, pp. 352-54.

Neste caso, é interessante observar o caminho que os objetos poderiam tomar, nos meandros da administração fazendária: 1º Houve pedido de aforamento de terreno de marinha pelo contador da Tesouraria de Pernambuco; 2º Houve oposição ao pedido por parte do Procurador Fiscal da Tesouraria, que representou ao Tesouro Público contra o ato por ter dúvidas quanto à sua legalidade; 3º O Presidente da província, por seu turno, entendeu conformou-se com a opinião do Inspetor da Tesouraria contrário à representação do procurador; 4º O Tribunal do Tesouro também seguiu em sentido semelhante, sendo contrário à generalidade da proibição de aforamento aos empregados públicos em que se baseava o procurador, mas reconhecendo que era necessário fixar a “inteligência da legislação existente”, estabelecendo-se regras certas que previnisse abusos<sup>136</sup>. Por fim, 5º a Seção, em conclusão, referendada pelo governo, acolheu as razões majoritárias das instâncias inferiores e estabeleceu a regra geral quanto à matéria específica, de que, em síntese, apenas os funcionários diretamente envolvidos, em qualquer de suas fases, no despacho de concessão de aforamento é que não poderiam aforar terrenos de marinha. A *conclusão* foi acolhida pelo governo e já contava com diversas decisões anteriores – no âmbito provincial e no Tesouro –, e, de certo modo, apenas fez sintetizar e reunir as razões que lhe pareceram mais sólidas e ponderadas das instâncias anteriores e da própria legislação. Muito importante registrar o fato de que esta conclusão do Conselho de Estado, com a resolução ministerial e imperial, passou a ter força de lei, visto que expedida a *Ordem circular n. 156, de 04 de dezembro de 1848*, publicada na Coleção das Leis, fixando a inteligência da legislação aplicável, a ser observada pela administração em casos futuros.

A publicação de decisões tomadas a partir de consulta do Conselho de Estado na coleção de leis, junto com leis e decisões tomadas pelos poderes executivo e legislativo era bastante frequente, quando a decisão tomava um caráter jurídico e obrigatório, seja em caráter individual para os casos concretos, seja em escala mais geral, como orientação para a administração. Nesses casos a resolução era expedida (cumprida) muitas vezes pelo Ministro como ordem.

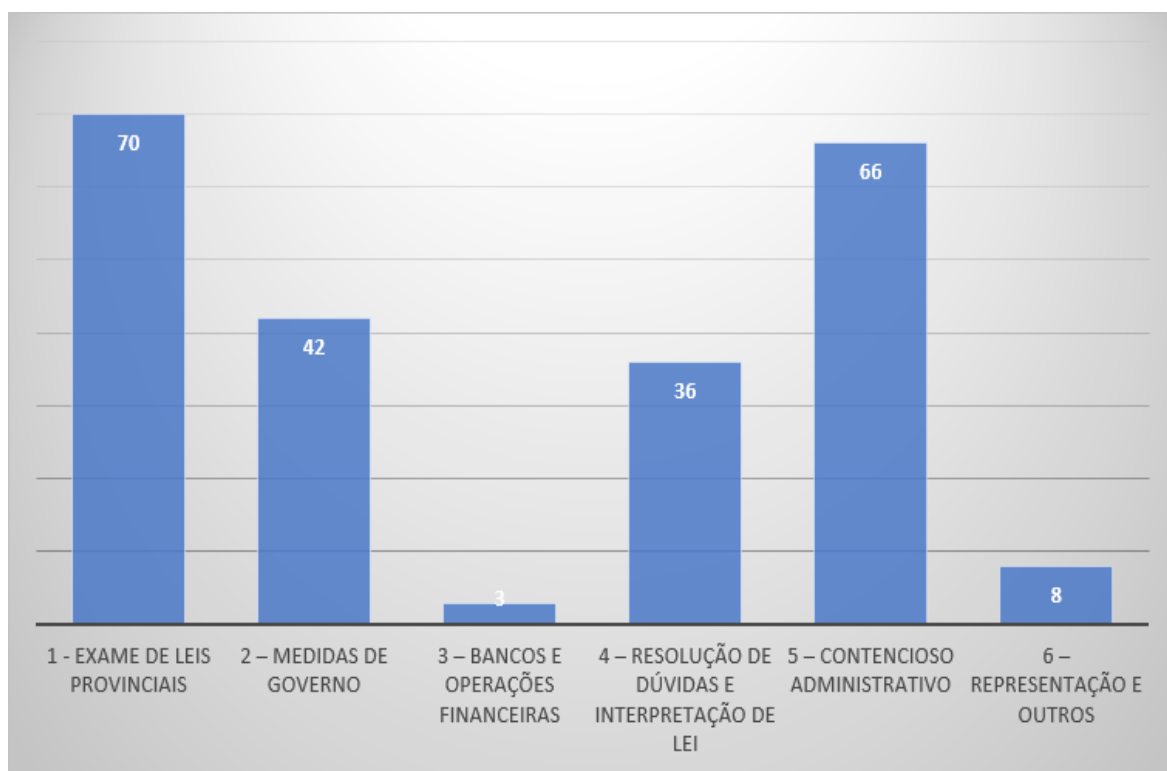
Essa atuação do Conselho de Estado mostra com clareza como a sua atuação, coparticipada, fixava e formava jurisprudência em matéria administrativa, dentre outras. Deste

<sup>136</sup> Decisão do Tesouro de 22 de Julho de 1846.

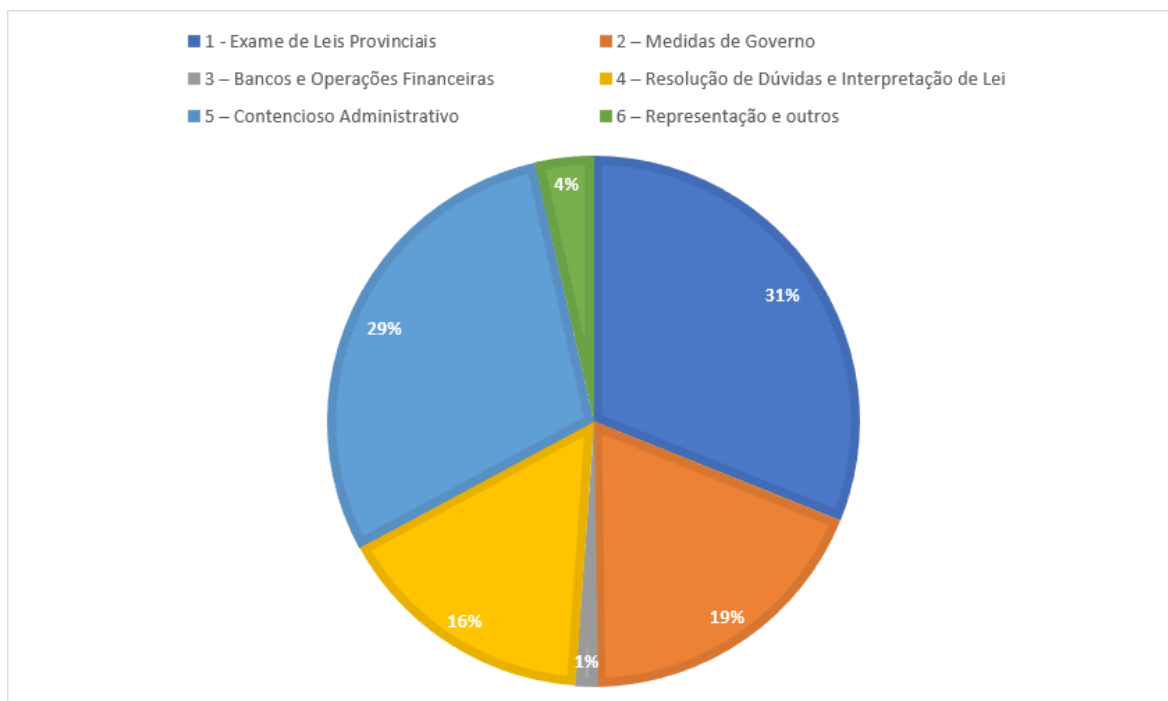
modo, os demais órgãos administrativos poderiam se referir, como de fato o faziam, às decisões do Conselho de Estado como *jurisprudência com efeitos gerais*. E o próprio Conselho poderia também citar seus próprios pareceres, ou melhor, decisões anteriores, fundadas nas suas próprias razões. Neste sentido, a decisão do colegiado foi complementar à decisão do Tesouro de 22 de julho de 1846, encaixando-se nas orientações e determinações da alta administração, a cargo do próprio Tesouro.

Esta decisão também é digna de nota, pois definiu uma regra geral, fixando a inteligência da lei, estabeleceu uma regra geral não só para o caso concreto, mas para todos os casos na mesma situação e o fez, procurando harmonizar todos os interesses envolvidos, ao preservar, ao mesmo tempo, os interesses da fazenda pública, inclusive evitando abusos, mas que ao mesmo tempo não restringisse, “sem necessidade, ou utilidade pública, os direitos que compete aos empregados do Estado, na sua qualidade de cidadãos”.

Estas consultas são uma primeira amostragem das consultas que tramitavam na Seção de Fazenda do Conselho de Estado, classificadas tipologicamente, atendendo a diversos critérios comuns. E com relação à década de 1840, primeira década de funcionamento do órgão, foram encontrados os seguintes quantitativos totais:



E com a seguinte percentagem:



Percebe-se, inicialmente, um predomínio de questões envolvendo o contencioso administrativo e o exame de leis provinciais, atividades de caráter mais jurídico.

## 6.4 PERÍODO DE 1850 A 1870

Neste período a atividade da Seção se intensificou, resultado também do período de crescimento econômico pelo qual passava o país. Neste contexto, inúmeros investimentos passam a ser feitos, dinamizando o setor econômico. A atividade bancária e financeira se intensificou e se ampliou de maneira visível, tornando-se objeto de maior atenção dos conselheiros da Seção de Fazenda, bem como do próprio governo imperial.

Em geral, quando havia um projeto para a fundação de um banco, o diretor da referida instituição encaminhava os seus respectivos estatutos ao Conselho de Estado, para que fossem aprovados. Mesmo as alterações dos estatutos de bancos já existentes também eram encaminhadas à seção para aprovação.

A seção era competente também para autorizar a atividade dos bancos neste ou naquele segmento de atuação. Na consulta nº 364<sup>137</sup>, os conselheiros foram chamados a se manifestar sobre a autorização pretendida pela caixa comercial da Bahia para converter-se em banco de desconto, *etc.* Sobre o estabelecimento de um banco hipotecário na mesma província.

Não somente os bancos encaminhavam os seus estatutos para aprovação do governo, outras entidades, como companhias de seguros, dentre outras, também o faziam. É o caso da Companhia de Seguros Fidelidade que atuava na província de São Pedro<sup>138</sup>.

Em outro caso, exercendo atividade de fiscalização dos estatutos, a Seção tomou conhecimento sobre o fato de a Cia de Seguros Esperança ter empregado o seu fundo efetivo em operações bancárias, deliberando sobre o modo de “*coagi-la a entrar na órbita que lhe foi marcada pelos respectivos estatutos*”<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, Consulta n. 364, volume III, p. 331.

<sup>138</sup> *Ibidem*, Vol. IV, Consulta n. 406, p. 08-09.

<sup>139</sup> *Ibidem*, Vol. IV.



### Economia e desenvolvimento

Um outro aspecto considerável da atividade da Seção de Fazenda, que era a análise dos estatutos dos bancos, fiscalização de seu cumprimento e autorização de operações financeiras, desponta, principalmente a partir da década de 1850 e demonstra a relação da atividade da seção com a política econômica e monetária.

O perfil da economia brasileira, em linhas gerais, vinha se alterando no meado do século XIX. Continuava a ser uma economia agrária, mas mostrava uma crescente expansão, como resultado não só do aumento das exportações, mas também de investimentos de capital externo, para apoiar a economia de exportação. Um resultado direto disso foi que a principal fonte de receitas do governo era aquela oriunda do comércio exterior, e não de impostos internos<sup>140</sup>.

Os impostos decorrentes das importações e exportações eram muito mais fáceis de serem arrecadados do que os impostos internos, não somente devido à falta de pessoal de que carecia a administração fazendária, mas também pelas inúmeras resistências que a sociedade da época oferecia com relação à tributação da propriedade no interior do país.

### Taxa Alves Branco

O governo se aproveitou dessa conjuntura, já a partir da década de 1840, com criação da chamada *tarifa Alves Branco*. Com a extinção de muitos dos empréstimos internacionais contraídos ainda do período posterior à Independência. Para enfrentar muitas resistências ao movimento de Independência, o governo contraía empréstimos internacionais, feitos especialmente junto à Inglaterra. Além disso, o país havia assumido um empréstimo que Portugal também tinha com o mesmo país, que na época dominava a economia mundial. Além disso, desde a abertura dos portos às nações amigas, em 1808, a Inglaterra também tinha garantida taxas privilegiadas no comércio de seus produtos.

Com o fim de muitos desses privilégios, o país passou a adotar uma política exterior mais independente, com o aumento das tarifas de importação. Este foi o caso da Tarifa Alves

---

<sup>140</sup> ABREU, M. de P. (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 2014 (2ªed revista e atualizada), Introdução.

Branco, instituída em 12 de agosto de 1844, que aumentou as taxas aduaneiras de uma série de produtos para 30% sobre produtos importados sem similar nacional, e 60% sobre produtos com similar nacional. Tal medida interferiu sobre cerca de três mil itens importados. O aumento perdurou até meados da década de 1860<sup>141</sup>.

Alves Branco, 2º Visconde de Caravelas, além da formação em direito, também era economista experimentado. Foi deputado geral, ministro da justiça, ministro da fazenda (04 vezes), presidente do Conselho de Ministros e senador do Império do Brasil, de 1837 a 1855. Atuou como conselheiro de Estado, onde também participava de análises, discussões e deliberações políticas no campo econômico e financeiro.

Por isso, além da política aduaneira, a análise dos estatutos bancários tinha também um componente importante relativo à supervisão, planejamento e fiscalização da política monetária e de desenvolvimento, ligado, pois, à política governamental, conduzida pelo gabinete de ministros. Além de estimular a economia nos locais onde eram instalados, dinamizavam a circulação monetária, o que também era objeto de preocupação da Seção de Fazenda. A análise dos estatutos era uma atividade de governo e isso se tornou ainda mais claro com a aprovação da lei dos entraves, que tornou obrigatória a aprovação pelo governo dos estatutos, bem como restringindo o direito de emissão dos bancos. Essa medida tornou-se necessária devido à forte crise que atingiu a economia em fins da década de 1850.

### Lei dos Entraves

Neste cenário se desenrola, como referido, outro debate relevante que se coloca no mesmo período, com repercussões econômicas e jurídicas, é o que diz respeito à lei dos entraves e a regulação da função bancária. Na década de 1850, após a crise econômica de 1857, ocorreu um debate político importante quanto ao meio circulante. Sobre o tema, havia basicamente duas posições, a dos liberais papelistas, liderados por Souza Franco, e a dos metalistas, conservadores<sup>142</sup>, que entendiam que as emissões deveriam ter lastro metálico.

<sup>141</sup> Sobre a política tarifária no II Reinado ver o artigo de André Villela, *Política tarifária no II Reinado: evolução e impactos, 1850-1889*, disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/444/441> (acesso em 20.09.2017).

<sup>142</sup> PÉLAEZ, Carlos Manuel; SUZIGAN, Wilson. *História monetária do Brasil. Brasília. Universidade de Brasília, 1981*. (Coleção Temas Brasileiros v.15).

Neste cenário, foi editada a Lei 1083, de 22 de agosto de 1860, conhecida como Lei dos Entraves, foi resultado de intensa discussão no legislativo, resultou na metalização dos fundos bancários e a exigência de autorização do governo para o funcionamento das sociedades anônimas.

A partir de 1859, com a chegada de Francisco de Salles Torres Homem, o ministério da Fazenda passou a defender uma política metalista<sup>143</sup>. O ministério anterior de Bernardo Souza Franco havia entrado em crise devido à questão bancária, suscitando críticas do próprio Imperador.

A intensificação das consultas relacionadas ao grupo três demonstra claramente a mudança na política relativa ao meio circulante no país. Passou a haver cada vez mais controles e fiscalização das sociedades anônimas por parte do governo<sup>144</sup>, com a diminuição efetiva das consultas com objetos correlatos, segundo as fontes pesquisadas (material publicado da seção de Fazenda), somente, a partir de 1870. Após a lei dos entraves, o número de autorizações e criações de bancos e casas bancárias foi objeto de mais controle e fiscalização por parte do governo, que era exercido principalmente a partir da Seção de Fazenda do Conselho de Estado.

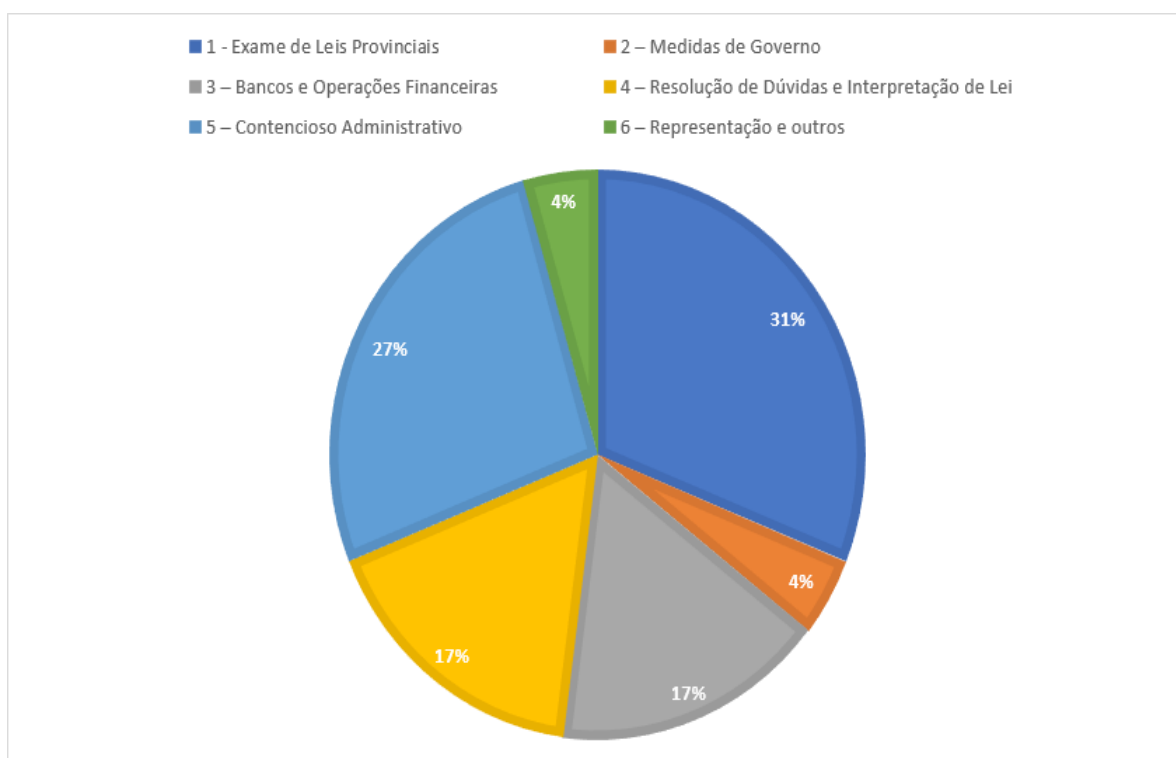
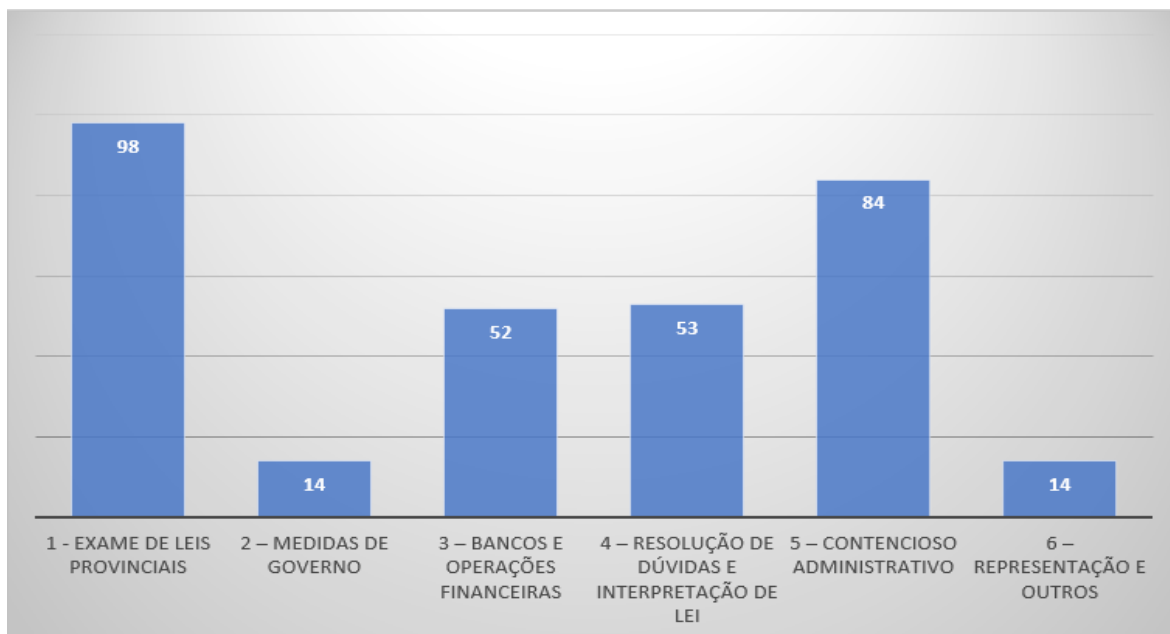
Nos primeiros anos da década de 1850 foram sendo criados caixas econômicas em diversas províncias. As caixas econômicas fomentavam a atividade econômica e comercial nas diversas regiões. O desenvolvimento das províncias era um elemento importante da pauta governamental e, portanto, do Conselho de Estado.

Os totais relativos às décadas de 1850 e 1860 demonstram o crescimento das consultas relativas aos bancos e operações financeiras (grupo 3):

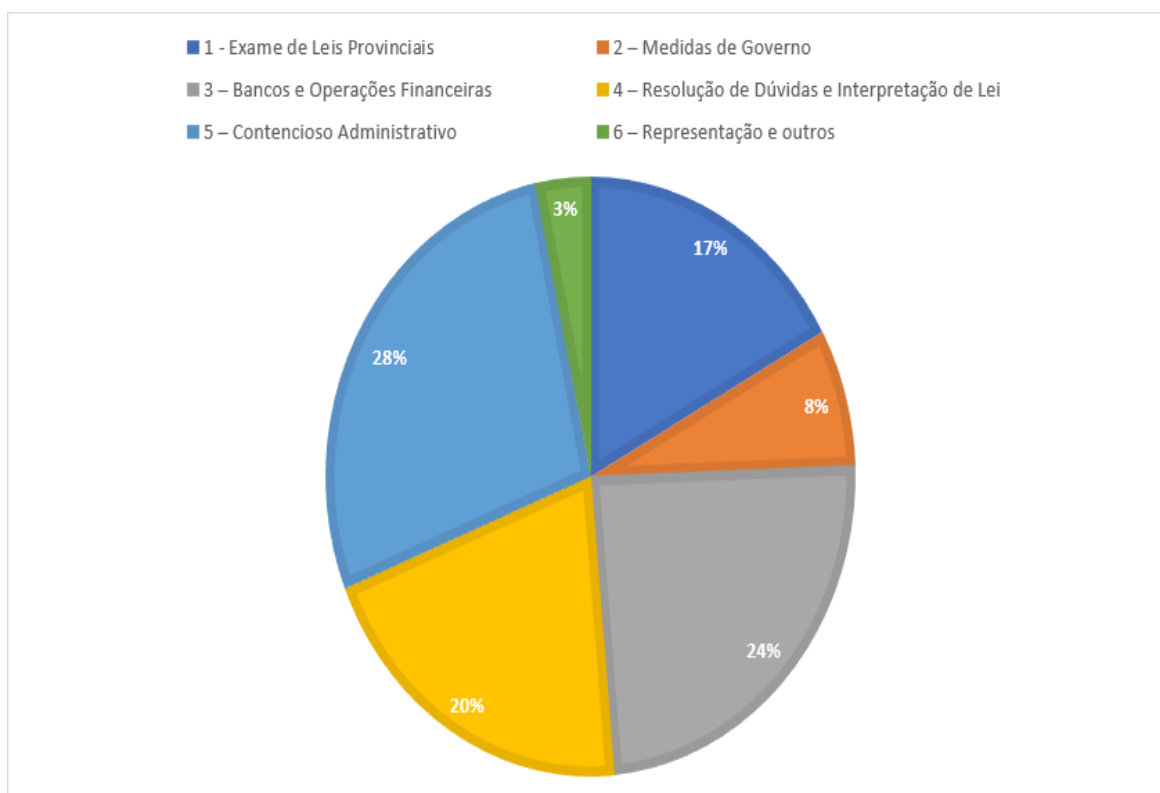
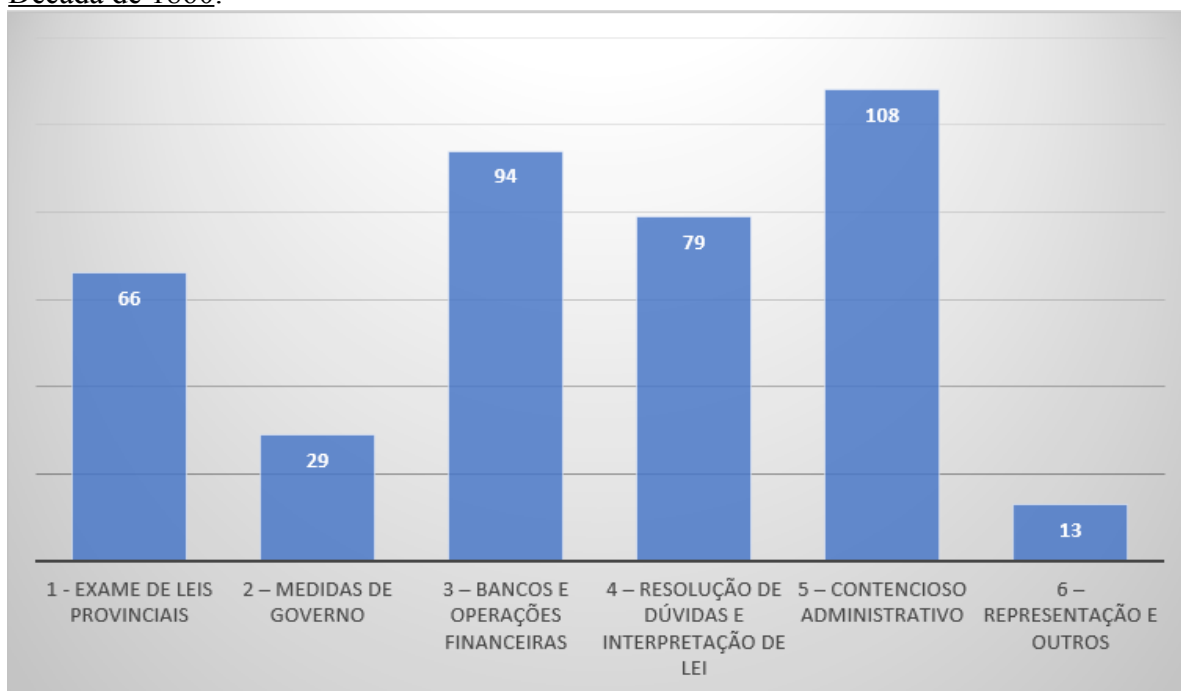
---

<sup>143</sup> GORNATI, Gilberto. *Legislação Bancária no Brasil Império: o debate jurídico sobre a função bancária na década de 1850*. 2013. 146 f. Dissertação (Mestrado em História do Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 98.

<sup>144</sup> *Idem, ibidem*, p. 111.

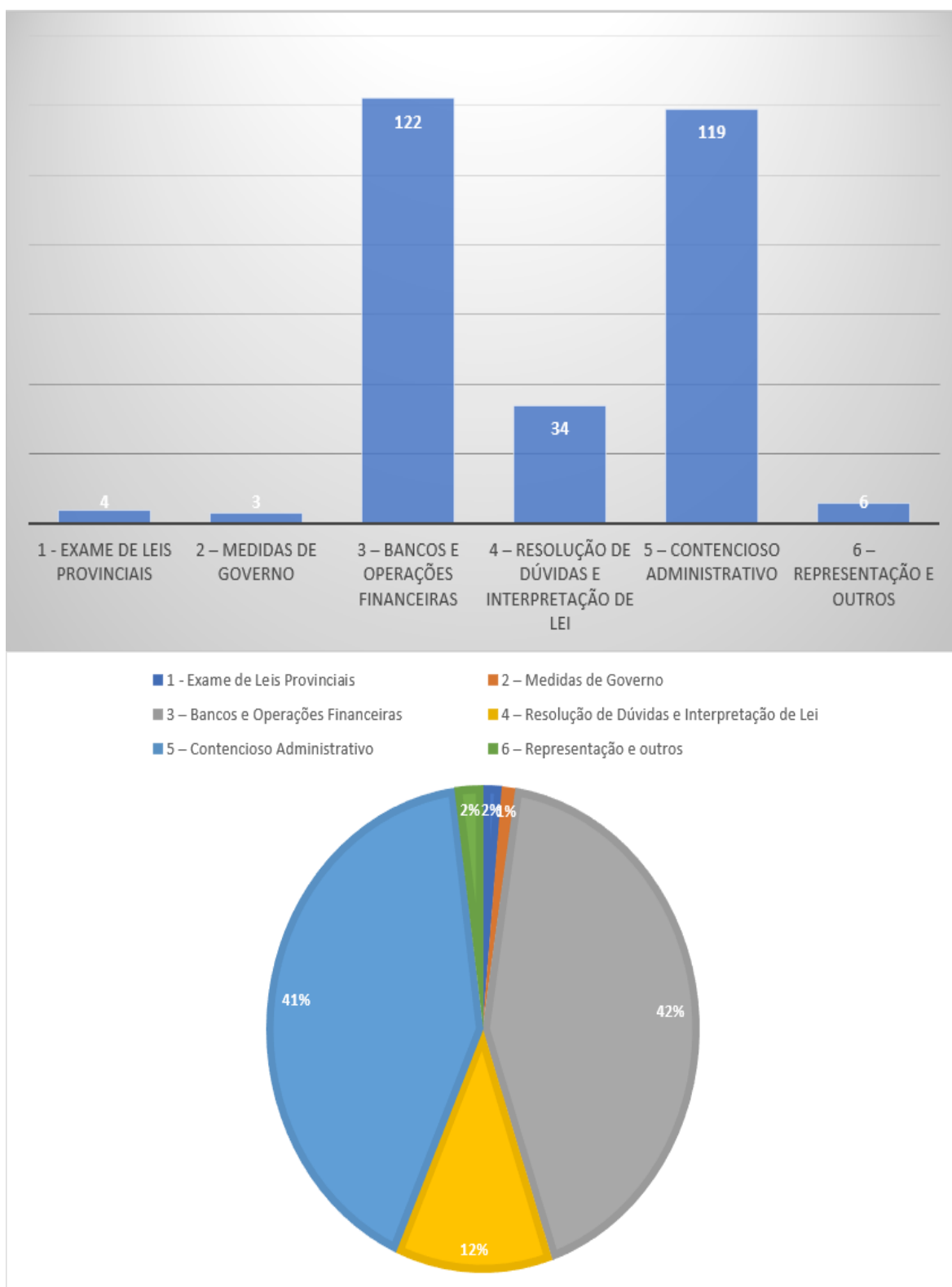
Década de 1850:

### Década de 1860:

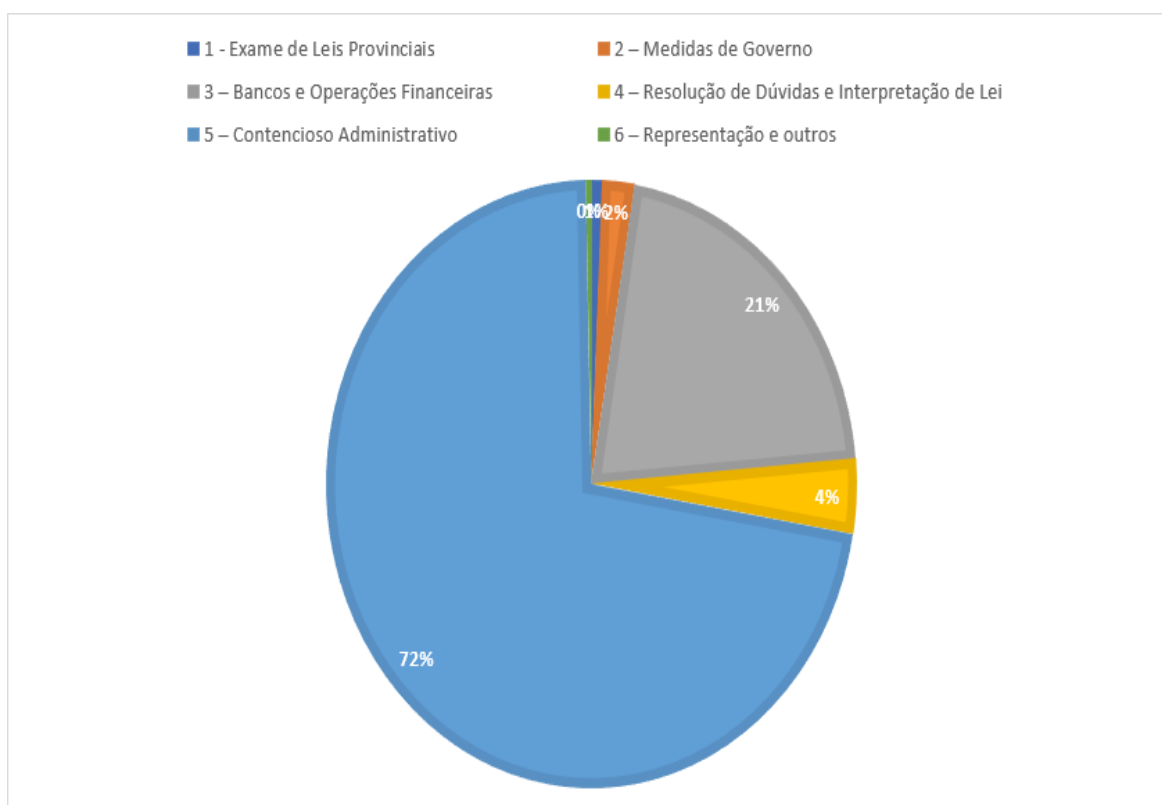
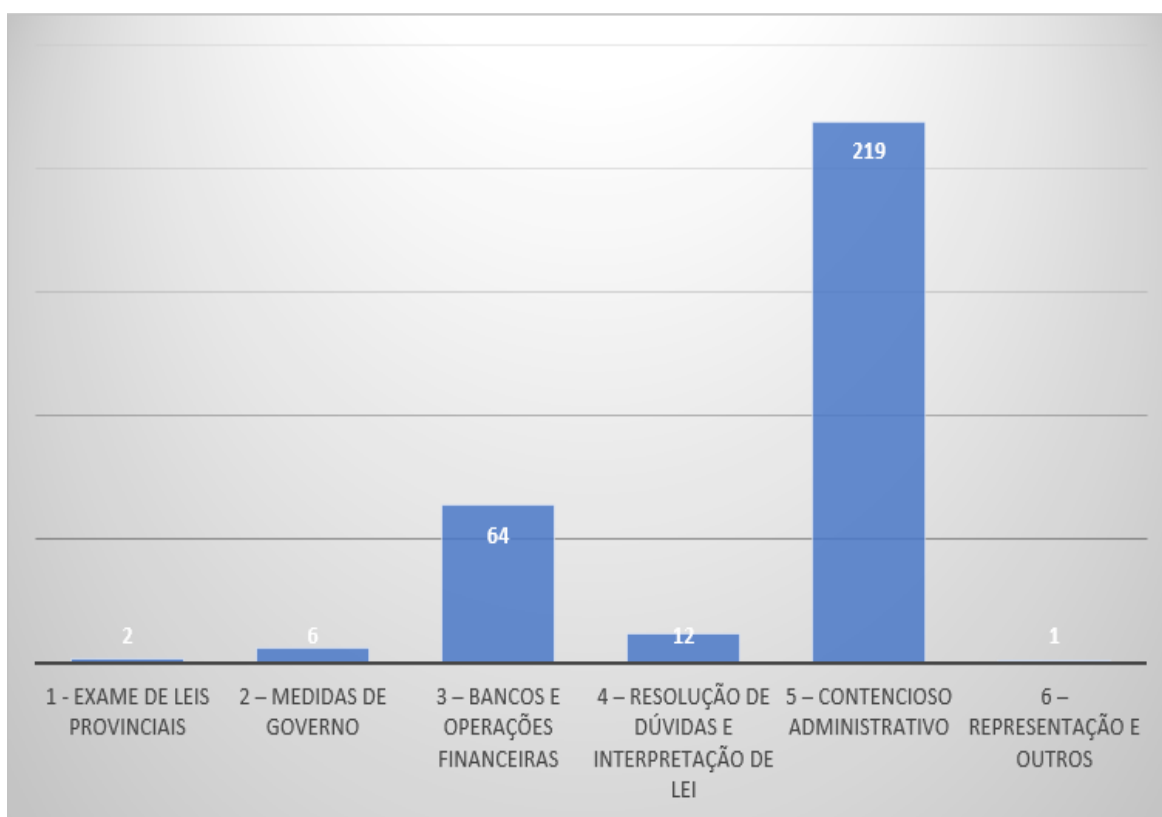


Percebe-se muito claramente o aumento das consultas relacionadas a bancos e outras entidades associativas, e relacionadas a operações financeiras, em sua maior parte versando sobre a aprovação e fiscalização dos estatutos das referidas entidades.

## Década de 1870



## Década de 1880



Dessa análise preliminar das consultas, pode ser dito, em linhas gerais, que a Seção de Fazenda e o Conselho de Estado, do qual a primeira era um órgão fracionário, cumpriu um papel histórico, desempenhando funções de caráter *político, jurídico e administrativo*.

Dentre as atividades de caráter mais propriamente *jurídico* se destacam a criação, consolidação, integração e interpretação de normas, que, especialmente na área de Fazenda, assumiam matiz mais político, regulador e ordenador.

Dessa mesma índole, inserem-se atividades de inspeção, fiscalização e controle, como são os casos, exemplificativamente, das consultas relacionadas ao exame de leis provinciais, bem como dos estatutos bancários, ambas podendo ser caracterizadas como atividades típicas de controle. Através destes elementos, o Conselho de Estado exercia uma espécie de filtragem constitucional, inquinando atos contrários aos princípios constitucionais, adaptando a ordem jurídica ao novo modelo legal e constitucional.

Os elementos jurídicos também vinham mesclados e transpassados de elementos políticos. No âmbito do Conselho de Estado, havia também a formação de *consensus* político.

Muitos debates políticos da nacionalidade encontravam no Conselho de Estado um local seguro para uma discussão mais madura, menos acalorada. Muitos dos conselheiros, como visto, não eram somente juristas, alguns deles eram técnicos capacitados e especializados a analisar temas em áreas tão especializadas como economia, finanças e orçamento, assim como em questões monetárias.

Pela casa dos notáveis que assessoravam o Imperador e os ministros, era possível a continuidade de políticas governamentais e de Estado, a transmissão de orientações e diretrizes do governo.

Nessa linha, José Honório Rodrigues anotou que o Conselho de Estado funcionava como uma antecâmara do Legislativo<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> RODRIGUES, José Honório, *Conselho de Estado: o Quinto Poder?*. Senado Federal, 1978.



Outro campo de atuação intrinsecamente relacionado com as funções jurídicas era o campo da administração. As funções administrativas envolviam desde a fiscalização da atuação administrativa das repartições fazendárias, da política e direito relacionados ao pessoal de Fazenda, a orientação e integração dessa mesma atuação, pela administração e orientação em matéria de bens públicos, os chamados “próprios nacionais”.

A Seção tentava ainda, na área de fazenda e como um Conselho de Fazenda, se desincumbir da árdua tarefa de modernização e de racionalização da administração tributária e fazendária, cujo aparato era caótico e casuístico. O aparato herdado do Antigo Regime, que deitava raízes no medievo, era ainda casuístico e estamental. Era preciso dar-lhe algum princípio de ordem, alguma uniformidade.

A seção funcionava ainda como o órgão de cúpula do contencioso fiscal.

O cruzamento das funções políticas, administrativas e jurídicas também se dava na função regulamentar, na qual tanto as Seções como o Conselho eram bastante ativos.

A adaptação ao novo marco constitucional e o quadro mental e intelectual do liberalismo político e econômico, do qual inclusive a própria ordem constitucional é fruto, perpassa todos essas funções e demarca mesmo o quadro de possibilidades da época.

Ao mesmo tempo, o Império não abriu mão de imediato da vasta e fragmentária pletera de normas e aparatos que compunham o quadro antes da ordem constitucional. Em primeiro lugar porque não podia, não tinha meios e instrumentos tecnológicos e de poder suficientes para impor uma uniformização de novas regras e valores e de centralização política. Por isso teve de se valer de mecanismos de descentralização política e administrativa.

#### Fases de tramitação e jurisprudência do Conselho de Estado

A partir das análises das fontes primárias, principalmente das resoluções tomadas sobre consultas do Conselho de Estado pode ser observada uma primeira dinâmica de tramitação

interna de decisão, que num primeiro momento será visto do ponto de vista jurídico, isto é, da formação da decisão jurídica, ou mesmo da regra de interpretação seguida a partir da orientação do Conselho de Estado. O processo de tomada de decisão envolvendo as consultas era bastante complexo e sutil, podendo iludir o olhar contemporâneo, acostumado à divisão rígida de competências entre os órgãos do Estado (separação de poderes). As decisões poderiam envolver temas políticos, jurídicos e administrativos, principalmente. Neste primeiro momento será visto como as consultas, envolvendo matéria jurídica, após a tramitação na Seção respectiva e em conjunto com os demais órgãos envolvidos, chegavam a se tornar jurisprudência ou norma de observância geral.

Para isto, o processo de análise e decisão até a execução da medida pode ser dividida em duas fases, a fase deliberativa, que por sua vez tinha um momento interno e outro externo. A fase interna era a que se desenrolava no próprio Conselho de Estado e a fase externa, que contava com a participação mais ativa dos ministros e do Imperador.

*A primeira fase, opinativa ou de conselho/instrução*, ocorria quando a consulta chegava ao Conselho de Estado. Em geral já trazia toda a documentação e instrução pertinentes, visto que já havia passado, ou pelo circuito contencioso, ou pelas repartições administrativas responsáveis e setores da administração da Fazenda, e, no caso da Fazenda, na maior parte dos casos já contava com parecer prévio ou do procurador fiscal, ou com decisão do próprio Tribunal Tesouro. Aos conselheiros, pois, cabia o estudo e meditação sobre a matéria. Nesses estudos certamente recorriam às suas próprias decisões anteriores, muitas das quais já haviam fixado uma interpretação autêntica sobre a matéria, fixado uma doutrina jurídica ou administrativa. Em geral esse estudo mais aprofundado era feito pelo conselheiro que iria relatar o caso, que era escolhido pelo ministro (art. 7º do regulamento). Esta fase de caráter mais opinativa, era a fase propriamente dita do conselho, típica da atividade do órgão e era marcada pela *livre investigação da matéria*, na qual o conselheiro formava o seu convencimento. Muito provavelmente, neste momento, os conselheiros deveriam recorrer a conversas informais para esclarecimento mútuo. Em caso de dúvida, ou se a matéria ainda precisasse de maior precisão sobre pontos específicos do caso concreto, os conselheiros ainda poderiam solicitar mais esclarecimentos a quaisquer órgãos e repartições.

*A seguir pode ser situado, a fase deliberativa, que se dava no próprio Conselho de Estado (interna).*

Iniciava-se a *fase deliberativa*, quando a matéria era pautada para discussão e votação no âmbito da própria Seção respectiva. Este momento, mais formal, também vinha regulamentado no Regimento do Conselho de Estado. Na discussão e votação, os conselheiros já estabeleciam os princípios de doutrina que fundavam a decisão, chegando a uma *conclusão* sobre a questão apresentada, bem como indicavam os encaminhamentos e desenvolvimentos para o cumprimento da decisão, caso esta fosse acolhida pelos *demais intervenientes do processo decisório* (ministros e Imperador/fase externa).

A fase externa, por sua vez, ocorria quando a consulta era encaminhada aos ministros respectivos. Na fase externa, a matéria recebia o despacho do ministro competente, que analisava o caso e decidia da conveniência e oportunidade do acolhimento da decisão, do ponto de vista do governo. Embora a isto não fosse obrigado, na imensa maioria dos casos, aceitava e adería ao resultado da deliberação do Conselho de Estado. Ocorre que a votação da seção poderia ser unânime ou por maioria. Na maior parte dos casos, o ministro optava pela decisão que tinha resultado de um maior consenso, mas poderia escolher a opinião minoritária. Poderia, no entanto, fazer modificações, acolhendo somente algumas conclusões da seção, ou nenhuma, ou até mesmo decidindo algo diverso.

Por fim, a consulta era encaminhada ao Imperador, chefe do Poder Executivo. Após todo esse percurso e ampla análise e desenvolvimento da matéria, e após o tradicional “*como parece*” do ministro respectivo, a opinião de consulta da Seção era encaminhada ao Imperador, para despacho. O leque de opções à disposição do Imperador era semelhante à dos ministros. Ele poderia, do mesmo modo, acolher a decisão, caso em que determinava o cumprimento da medida pelo ministro, o qual deveria expedir os atos necessários à sua execução. Uma outra alternativa que o Imperador tinha era submeter a questão ao Pleno, ou ao conselho reunido. Na maior parte dos casos adería ao resultado final, determinando o cumprimento da medida, iniciando-se a fase executiva. Como resultado de todo esse percurso a decisão do Conselho se integrava no corpo jurídico e administrativo do Império, produzindo norma legal, regulamentar

ou orientação administrativa, de ordem geral ou individual, a ser observada pela administração e pelos particulares.

Por fim, ocorria a *fase executiva*, em que o Ministro expedia os atos necessários ao cumprimento da medida, expedindo decretos, portarias, avisos *etc*, conforme o caso, ou dando o encaminhamento necessário: como o envio de resposta aos consulentes (em caso de dúvida/g4), envio à assembleia geral quando havia omissão ou lacuna de norma legal, ou para a suspensão de lei provincial (g1/leis provinciais), que atentasse contra a constituição ou lei geral, para a discussão de lei apresentada pelo governo (g2/leis), ou publicando o decreto para que o regulamento fosse observado pela administração e/ou particulares (g2/regulamentos).

## 7 SÍNTESE DA ATIVIDADE DA SEÇÃO DE FAZENDA

Como visto no capítulo anterior, a maior parte do volume da atividade da seção de Fazenda do Conselho de Estado pode ser dividida em grupos que a seguir serão considerados e analisados e, por sua vez, classificados a partir do nível de abstração e concretude tendo em vista a sua posição em relação à norma legal. Esta classificação leva em conta os *níveis das funções estatais* em que atuavam os poderes do Estado, bem como os próprios agentes e poderes envolvidos, conforme previsto na Constituição do Império. Basicamente será visto se a atividade pode ser enquadrada no nível de controle de normas, de criação de norma ou definição de programa política, ou de aplicação de norma legal aos casos concretos, ou de orientação, determinação de atividade administrativa aos casos concretos.

Como se evidencia das fontes pesquisadas, todas as atuações e decisões mais relevantes eram tomadas após longas discussões e deliberações. De maneira geral, eram decisões *colegiais* e *coparticipadas*, contando com a intervenção e participação de vários atores institucionais envolvidos.

A pesquisa nas fontes indicadas demonstra algumas tendências e temas mais comuns na atividade da Seção, das quais é possível extrair algumas classificações, segundo critérios bem nítidos e, conforme referido, tendo como paradigma o critério da lei, que passa a ser a fonte privilegiada do direito no Estado liberal constitucional.

A análise empreendida evidenciou que as consultas podem ser enquadradas em 06 (seis) tipos ou grupos principais: 1. *Exame de Leis Provinciais*; 2. *Medidas de Governo*; 3. *Bancos e Operações Financeiras*; 4. *Resoluções de Dívidas e Interpretação de leis*; 5. *Contencioso administrativo* e 6. *Representações e outros*. Esses grupos, por sua vez, podem ser classificados, segundo o paradigma legal e o nível de generalidade, nas respectivas funções estatais, na qual passarão a ser analisadas.

## 7.1 FUNÇÕES DE CONTROLE

### 7.1.1 Exame das Leis Provinciais

Como visto, uma gama bastante numerosa das consultas centrava-se na análise das leis provinciais que tinham sido elaboradas pelas assembleias provinciais em matéria afeta à seção de Fazenda. Esta atividade pode ser classificada como controle de constitucionalidade. A análise e fiscalização das leis provinciais era anual.

Esta competência também era prevista no art. 21 do Regulamento do Conselho de Estado, que estabelecia competir às seções examinar as “*leis provinciais* e todos os negócios, de que a encarregar o seu presidente”. O que ocorria na prática era que os presidentes de província, que eram *órgãos do poder executivo nacional*, encaminhavam relatórios anuais das leis provinciais ao Ministro responsável, a que tocasse o objeto, o qual, por sua vez, remetia à seção respectiva para exame.

Basicamente os conselheiros analisavam se havia algo, nos atos legislativos das províncias, que estivesse fora dos limites de competência das assembleias legislativas provinciais, ou que de alguma forma fosse contrário à Constituição, bem como que eventualmente entrasse em conflito com os impostos gerais.

Em geral, a seção analisava anualmente todos os atos legislativos das províncias que lhes fossem encaminhados pelo Ministro, os quais recebia do presidente da província, a quem cabia sancionar os atos legislativos da assembleia legislativa provincial. Por vezes, no entanto, eram analisados atos legislativos específicos, ou mesmo dispositivos específicos de determinada lei provincial.

Quando os conselheiros julgassem que havia algo que exorbitasse das competências da assembleia legislativa provincial, conforme limites marcados no Ato Adicional, os conselheiros então sugeriam a remessa do ato à Assembleia Geral Legislativa, para que em geral

*suspendesse* a lei, ato típico de controle de constitucionalidade até os dias de hoje (art. 52, X, da Constituição Federal<sup>146</sup>).

Se nada houvesse de inconstitucional ou excessivo, a seção simplesmente fazia o registro de que os atos observaram os limites previstos, não sendo necessária nenhuma medida no caso, e as leis provinciais analisadas continuavam válidas e em execução. A consulta 14 é um exemplo disso<sup>147</sup>. A Seção de Fazenda analisou as leis da província de São Paulo na sessão de 19 de dezembro de 1842 e observou que nada havia encontrado fora dos limites constitucionais. Nessas situações, a coleção de leis do ano respectivo aprovada pelas províncias era arquivada, sem providências. Este, aliás, era um dos raros casos nos quais nenhuma resolução ou providência decorria das análises do colegiado conciliar.

Como visto, este tipo de atuação do Conselho de Estado, em seções, tinha início, a partir do envio de relatório com todas as leis provinciais feito pelo presidente de província e recebimento e novo envio por parte do ministro respectivo. Desta forma, todo o encaminhamento se dava no âmbito do Poder Executivo Geral. Deste modo, quanto à *origem*, as remessas para exame partiam do Poder Executivo.

Muito embora a provocação partisse do Executivo, deve ser destacado que a *natureza* do objeto, da análise, do encaminhamento, e, sobretudo, da atuação do Conselho era o de uma função mais geral de controle, a qual pode se dizer que tocava constitucionalmente, no Império, ao Poder Moderador. As questões de fato envolviam matéria constitucional, seja pela ótica das competências, dos dispositivos envolvidos, mas também por envolver frequentemente possível conflito de poderes, de um lado entre o *poder legislativo geral* e o *poder legislativo provincial* (na época chamado local, mas hoje diríamos regional ou estadual). Era uma função de *controle* num primeiro momento, sujeita a uma definição *deliberativa* posterior a cargo do Parlamento.

---

<sup>146</sup> “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;”

<sup>147</sup> *Op. Cit.*, Consulta 14, volume I.

Digna de nota no que diz respeito ao exame de leis provinciais é a consulta n. 515, que tratava da constitucionalidade do procedimento do Presidente da Província da Bahia ao suspender lei provincial sobre imposto incidente sobre casas de negócio a retalho, em que houvesse mais de um caixeiro não brasileiro<sup>148</sup>. Em sessão de 02 de abril de 1859, ocorrida na Sala de Conferências, a seção foi de parecer que cabia à Assembléia Geral interpretar as disposições constitucionais concernentes à competência tributária da assembléia provincial, mas consignou que não julgava que a lei provincial da Bahia, estava no caso de ser suspensa, pois não ofendia tratados.

Esta consulta é representativa, pois dá um panorama da posição que o conselho tradicionalmente adotava quanto ao exame de leis provinciais, especialmente em relação ao principal dispositivo constitucional, em tese, violado pelas províncias, que era o art. 10, §5º, do Ato Adicional<sup>149</sup>. Fica implícito do teor da consulta que a ofensa ou não às imposições gerais por parte das leis provinciais que criavam tributos era questão de interpretação, já que o colegiado reconhecia a proliferação de impostos semelhantes, isto é, que violavam as imposições gerais. Somente em dois casos poderia o Presidente da Província suspender projetos da assembléia provincial, constantes no art. 16 do Ato Adicional, que eram os seguintes: se entendesse que o projeto ofendia, 1º os direitos de outra província, nas casos mencionados no §8º do art. 10, ou 2º os tratados feitos com nações estrangeiras.

Interessante a referência à lei de 12 de maio de 1840, que ampliou essas situações, quando declarou, no art. 7º, que o mesmo art. 16 compreendia implicitamente a suspensão se o presidente entendesse que o projeto ofendesse a constituição, sendo evidentemente o caso do §5º do art. 10 do Ato Adicional o caso mais típico no que toca à competência da Seção de Fazenda do Conselho de Estado.

Não obstante, tomava-se como certo que a contribuição sobre casas de negócio a retalho nacionais era matéria objeto de impostos gerais e não de competência provincial.

---

<sup>148</sup> *Ibidem*, vol. IV, p. 338-341.

<sup>149</sup> Dispunha a Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional): “Art.10. Compete ás mesmas Assembléas legislar: (...)§ 5º Sobre a fixação das despezas municipaes e provinciaes, e os impostos para ellas necesarios, com tanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do Estado. As Camaras poderão propôr os meios de occorrer ás despezas dos seus municipios.”



Reiteradamente o Conselho de Estado sustentou a opinião, em casos análogos, de que a edição de leis pelas assembleias provinciais, em matéria de contribuição geral, prejudicava os impostos gerais, violando, portanto, o art. 10, §5º da reforma constitucional, mas não encontrou eco, nem na assembleia geral, nem nas assembleias provinciais que continuaram a legislar em matéria de contribuição geral, sem qualquer providência por parte da assembleia geral, o que certamente deve ter contribuído para a redução do número de consultas sobre a matéria no âmbito da Seção de Fazenda.

## 7.2 FUNÇÕES DE GOVERNO

### 7.2.1 Medidas de Governo

Além disso, a seção de Fazenda era um importante auxiliar do governo. Em diversas ocasiões era chamada a subsidiar a atividade do Executivo, analisando, discutindo e sugerindo medidas concretas para o atendimento das necessidades públicas.

Como exemplo dessa atividade, podem ser citadas: elaboração e análise de leis, que caberia ao governo apresentar e discutir no Parlamento, bem como de regulamentos que caberia ao governo adotar para a execução de leis e a implementação de políticas públicas; além disso, mesmo em nível de seção, os conselheiros poderiam ser instados a se manifestar sobre medidas de governo e políticas de mais largo escopo, como, por exemplo, medidas de interesse público como equilíbrio da balança comercial ou equilíbrio fiscal, dentre outras medidas de interesse do governo ou mesmo do Imperador.

Um tipo de atuação bastante característico das seções do Conselho de Estado eram as consultas encaminhadas pelos ministros, versando sobre matérias do próprio governo. Como os ministros é que presidiam as seções e poderiam ter parte nas discussões das seções, era comum que encaminhassem questões e dúvidas sobre a pauta política do próprio governo imperial.

Sob esta rubrica podem ser alinhadas muitas atribuições políticas mais relacionadas à assessoria do governo e dos ministros. Outras são matérias ligadas à discussão política, seja por ser matéria envolvendo programas políticos ou matérias sensíveis do debate público e parlamentar.

Em geral eram matérias que estavam direta ou indiretamente relacionadas à competência do ministério da fazenda, ou ainda se refletiam ou eram conexas com essas matérias.

Dentre esses temas podem ser citados questões envolvendo orçamento e finanças públicas (leis de orçamento; créditos suplementares; ajustes de contas, receitas e despesas).

Desta forma, podem ser incluídas nesse grupo de questões, políticas perseguidas pelos governos da época, tais como ajustes de contas pública (aumento da receita e despesas), circulação monetária, colonização e política tarifária.

### Atividade regulamentar

O governo imperial frequentemente encarregava o Conselho de Estado, sobretudo através das seções, de elaborar e apreciar projetos de leis e regulamentos. Esse tipo de ocupação, sendo bastante comum, demonstra, uma vez mais, a estreita conexão que havia entre as seções do Conselho e os ministérios respectivos.

Após discussão e votação no âmbito da Seção, o Regulamento geralmente era aprovado e publicado por meio de decreto, passando a ser aplicado pela administração. Este era o encaminhamento mais comum adotado, em consequência da votação desse tipo de matéria na Seção de Fazenda.

Nesses casos, as consultas frequentemente traziam um resumo dos principais pontos do regulamento, valendo a consulta, em muitos casos, quase como se fosse uma justificativa e

explicação do ato. Vários exemplos de consultas podem ser apontados para ilustrar a atuação da Seção como importante auxiliar do governo.

### Orçamento

Em 04 de novembro de 1848, a Seção de Fazenda concluiu que a lei de orçamento, mesmo na parte em que cria ou eleva impostos, deve ter efeitos imediatos após a publicação, como quaisquer leis, descabendo qualquer período de suspensão<sup>150</sup>. Após a resolução, foi expedida circular às tesourarias da fazenda, com data de 24.02.1849, informando acerca da imperial resolução.

### Política monetária e meio circulante

Em 14 de novembro de 1846<sup>151</sup>, a Seção foi instada a se manifestar sobre questões relativas à execução da lei 401, de 11 de setembro de 1846, que determinou o valor das moedas de ouro e prata. Os conselheiros, após explicações sobre a história monetária e considerações sobre o meio circulante, manifestaram-se sobre a relação entre o ouro e prata, bem como determinaram quais as moedas estrangeiras seriam admitidas na circulação. As conclusões sobre os dois objetos foram submetidos ao Conselho Pleno, o qual confirmou o parecer da Seção, expedindo-se o Decreto n. 487, de 28.11.1846, para a execução da lei mencionada.

Em 18 de outubro de 1848, a Seção se debruçou sobre representação da Assembléia Provincial do Rio Grande do Sul acerca da execução da lei de 11 de setembro e decreto de 28 de novembro de 1846, que regulam o curso de moeda metálica<sup>152</sup>. Os papeis anexos ao pedido davam conta do estado caótico do meio circulante na província de São Pedro, resultado da escassez de notas e da “inundação” de moedas depreciadas das repúblicas vizinhas. Os Conselheiros sugeriram medidas para atenuar a situação monetária da província, como o recolhimento à Casa da Moeda das moedas de ouro e prata que estavam nos cofres da

---

<sup>150</sup> Consulta 161, *Ibidem*, Vol. II, pp. 338-340.

<sup>151</sup> Consulta 103, *Ibidem*, Vol. II, pp. 131-138.

<sup>152</sup> Que fora objeto da Consulta 103, de 14 de novembro de 1846.

província para recunhagem segundo os padrões da lei e o envio à província de papel suficiente pelo menos para cobrir o valor intrínseco das moedas, devendo a moeda novamente cunhada servir para o resgate desse papel, medidas que objetivavam o cumprimento da lei<sup>153</sup>.

Na mesma data foi analisada representação de comerciantes da Praça da Corte acerca da circulação das moedas de prata<sup>154</sup>. Nessas duas consultas, que versam sobre o meio circulante, a Seção faz análise de conjuntura sobre circulação de moedas, inclusive sobre os efeitos econômicos, defendendo a aplicação da lei, que também foi analisada pelo Conselho (Consulta n. 105).

### Política de desenvolvimento

Em 30 de janeiro de 1847<sup>155</sup>, foram encaminhados à Seção de Fazenda diversos pedidos de isenção de matérias-primas, em benefício de fábricas nacionais. Os conselheiros defenderam uma política de desenvolvimento econômico e da indústria nacional. O tema foi remetido ao Pleno, que entendeu por conferir isenção de direitos às matérias-primas empregadas. A decisão foi dividida. Foi expedido decreto estendendo os benefícios às fábricas estabelecidas no Império.

A política monetária objetivava criar condições para o desenvolvimento e manutenção do poder de compra e criar as condições para um meio circulante disponível, com controle da inflação e do câmbio. As novas entidades bancárias que estavam se instalando em todo o Império auxiliavam nessa política monetária, mas também poderiam comprometer a política monetária do governo. A política monetária, durante o Segundo Reinado, era irregular e o meio circulante incipiente. O governo, ao longo do tempo, lançou mão, com maior ou menor eficácia, de inúmeras estratégias e medidas para normalizar a circulação, para fomentar o comércio e a indústria no país.

---

<sup>153</sup> Consulta 150, *Ibidem*, Vol. II, pp. 310-318.

<sup>154</sup> Consulta 151, *Ibidem*, Vol. II, pp. 318-322.

<sup>155</sup> Consulta 109, *Ibidem*, Vol. II, pp. 172-179.

## 7.2.2 Bancos e Operações Financeiras

A seção de Fazenda do Conselho realizava, por assim dizer, a inspeção e fiscalização geral das atividades e operações financeiras do Império, bem como da circulação monetária no país. Os bancos, companhias de seguros e outras instituições financeiras solicitavam autorização à seção para aprovar os seus estatutos, ou para alterá-los, para passar a operar em determinados setores, para a emissão de moeda e diversas outras matérias relacionadas.

Esta forma de atuação também era uma forma de aplicar e fiscalizar a implementação das políticas do Governo no campo financeiro e econômico.

Uma competência bastante típica da seção de Fazenda era a aprovação dos *estatutos* dos bancos que eram criados no país inteiro. Em geral, quando havia um projeto para a fundação de um banco, o diretor da referida instituição encaminhava os seus respectivos estatutos ao Conselho de Estado, para que fossem aprovados. Mesmo as alterações dos estatutos de bancos já existentes também eram encaminhadas à seção para aprovação.

A seção também era competente, como visto, para autorizar a atividade dos bancos neste ou naquele segmento de atuação. Na consulta nº 172, o parecer conjunto das Seções de Justiça e Fazenda traz uma série de considerações gerais sobre as formas societárias, chamando a atenção para a necessidade de autorização e fiscalização pelo governo que as sociedades anônimas deveriam obedecer, como ocorria nas “sociedades civilizadas”, e especialmente no que se refere às atividades bancárias<sup>156</sup>. O Conselho de Estado também fazia considerações sobre o papel que as entidades bancárias tinham no meio circulante do Império, chamando atenção para a necessidade de aprovação de seus estatutos, e da verificação das condições reais de seu funcionamento e fiscalização de seu cumprimento. O governo, a propósito dessa discussão, ao mesmo tempo, aprovou os estatutos do *banco comercial do Maranhão*, por meio do decreto n. 597 de 24.03.1849 (firmando esta doutrina) e também elaborou o Decreto 575, de 10.01.1849, que estabeleceu regras para a incorporação de quaisquer sociedades anônimas, publicado na coleção de leis.

---

<sup>156</sup> *Ibidem*, Vol. II, pp. 365-72.

Na consulta nº 364, os conselheiros foram chamados a se manifestar sobre a autorização pretendida pela caixa comercial da Bahia para converter-se em banco de desconto, *etc.* Sobre o estabelecimento de um banco hipotecário na mesma província. Diversos são os exemplos de atuação do CE nessa área<sup>157</sup>.

## 7.3 FUNÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO

### 7.3.1 Resolução de Dúvidas e Interpretação de Lei

A seção de Fazenda, e o Conselho de Estado de uma forma geral, eram chamados a pronunciar-se sobre a melhor interpretação a ser dada a determinada lei, decreto, ou parte de dispositivo legal ou normativo. Esta atividade era bastante típica do Conselho de Estado, o qual era considerado o intérprete autorizado da lei, pelo menos um dos mais influentes. Aliás, esta era, por definição, a atividade mais típica do Conselho.

Mesmo na análise de estatutos bancários e operações financeiras, antes referido, o órgão também poderia ser instado a se manifestar sobre o sentido de dispositivos mais específicos dos estatutos dessas instituições financeiras.

Nessa mesma linha, podem ser enquadradas as consultas em que eram encaminhadas *dúvidas* sobre o melhor encaminhamento ou solução a ser dada em certas demandas ou questões suscitadas na própria administração. Estas dúvidas poderiam ser encaminhadas tanto por empregados públicos, como por particulares.

Em 03 de janeiro de 1846, foi remetido ao colegiado dúvida do juiz municipal de Vassouras e Valença, província do Rio de Janeiro, acerca de regulamento que dispunha sobre a competência do juiz de órfãos para promover o andamento dos inventários dos defuntos e ausentes e apurar as heranças jacentes. O conselho entendeu que as disposições do regulamento de 09 de maio de 1842 eram claras<sup>158</sup>. O juiz deveria providenciar para que o

---

<sup>157</sup> *E.g.*: Consultas ns. 122 (1847), 224 (1849).

<sup>158</sup> Consulta 63, *Ibidem*, Vol. II, pp. 44-47.

produto líquido e rendimento das heranças não reclamadas fosse encaminhado aos cofres públicos, mas somente relativamente às heranças que fossem julgadas vacantes.

Outra relevante matéria era a que versava sobre a responsabilidade dos coletores e tesoureiros com relação aos impostos arrecadados. No final do ano de 1846 o inspetor da tesouraria da Bahia, comunicou o Tesouro que a Relação do Distrito tinha mandado soltar um ex-coletor de Itaparica, Manoel Braz Martins Moscoso, que tinha sido preso por ordem de juiz devido ao *alcance* em que ficara com a fazenda.

Essa comunicação deu causa a que os Conselheiros, em sessão conjunta de 30 de junho de 1849, das Seções de Fazenda e Justiça reunidas, fizessem um arrazoado sobre as providências previstas em lei sobre a fiscalização e arrecadação de suas rendas, bem como acerca da responsabilidade dos coletores, tesoureiros etc.

A falta ou omissão dos responsáveis pela arrecadação das rendas poderia resultar em prisão administrativa e responsabilização pelo crime de peculato (art. 170 do Código Criminal). A prisão administrativa tinha como objetivo apenas obrigar os tesoureiros ou coletores a cumprir com seus deveres e obrigações, fazendo efetiva as entradas dos dinheiros públicos que estivessem em seu poder. Nessa linha, fazendo remissão da legislação vigente, concluíram que continuava em vigor os títulos do alvará de 28 de julho de 1808, pelos quais os ministros e inspetores poderiam ordenar a prisão desses responsáveis, quando fossem remissos ou omissos em fazer as entradas. Os conselheiros concordaram, no entanto, que seria conveniente que essas prisões fossem feitas com ordem escrita das autoridades judiciárias, a partir de requisição dos ministros e inspetores. Essa consulta tratou também de outros temas relativos a avaliações e arrematações de bens executados ou adjudicados pela fazenda pública. O parecer foi acolhido em 24.10.1849, tendo sido expedido decreto sobre a inteligência e execução das providências previstas em leis e que regem a administração da fazenda nacional, fiscalização e arrecadação de suas rendas<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Consulta 208, *Ibidem*, Vol. II, pp. 430-432.

### 7.3.2 Contencioso Administrativo

Como visto em capítulo anterior, o Conselho de Estado era o órgão de última instância no circuito contencioso instalado no Império. Os temas que passavam pelo contencioso eram variados, mas basicamente podem ser divididos em *contencioso administrativo geral* – temas relacionados a empregados públicos, dívidas da fazenda pública –, e *contencioso fiscal, strictu sensu*, as que traziam questionamentos, recursos, reclamações e requerimentos em geral contra o lançamento de tributos, multas, apreensões e atividade aduaneira.

O contencioso mais comum era aquele relativo à atividade aduaneira, como resultado de recursos, em geral de particulares e comerciantes, que subiam por meio do circuito do contencioso fiscal, que era o único que estava bem aparelhado e servido, contando inclusive com um tribunal próprio – o Tribunal do Tesouro. A Seção de Fazenda do Conselho de Estado, órgão de deliberação coletiva, estava situado na cúpula do referido sistema.

O contencioso propriamente dito (ou em sentido estrito) eram os pleitos formalmente encaminhados e tratados como *recursos*. Nesses casos, já havia decisões anteriores dentro do circuito contencioso, desde as repartições fiscais de origem, passando pelo Tribunal do Tesouro, até chegar, normalmente, ao Conselho de Estado, que era, no caso, considerado como o Tribunal Administrativo de última instância.

Este tipo de análise ocupou significativa parcela da atividade da seção de Fazenda do Conselho de Estado. Na maior parte dos casos eram recursos encaminhados por particulares – como negociantes, consignatários de mercadorias, *etc.* – irrisignados com a imposição de impostos, multas, ou apreensões de mercadorias e assim por diante. Uma faixa bastante numerosa desse contencioso era resultado da atividade das alfândegas, de onde provinha a parcela maior das receitas gerais, o que justificava também a atenção concedida à matéria.

Como antecipado, embora a maior parte dos recursos sejam de partes envolvidas na atividade econômica e comercial, poderia suceder que empregados da administração fazendária e das alfândegas recorressem das decisões administrativas. Tal foi o caso em que Manoel de Oliveira Coelho, guarda da alfândega da Corte, que, em 05 de maio de 1849, recorreu da



decisão do Tribunal do Tesouro que julgou improcedente a apreensão do bote de um navio mercante<sup>160</sup>. O recurso do empregado da alfândega foi *indeferido*, embora o inspetor da alfândega tenha julgado boa e legal a apreensão, sustentando a seção que o contrabando de mercadorias de fácil ocultação (no caso porção de pano de linho), por tripulantes do navio não poderia prejudicar a embarcação.

Vários pedidos em matéria contenciosa versavam sobre pensões de funcionários públicos, então chamados empregados, bem como de parentes de militares, filhas e viúvas, denominados meio soldo.

Em 08 de julho de 1848 foi julgado o recurso de D. Maria José Leal da Nobrega, viúva do brigadeiro Luiz Pereira da Nobrega de Souza Coutinho<sup>161</sup>. A viúva vinha recebendo, desde 28.01.1828, a pensão de meio soldo pelo falecimento de seu marido, até que, em 08 de outubro de 1831, foi-lhe concedida também a pensão do soldo por inteiro em razão dos relevantes serviços prestados à independência do Império pelo seu falecido marido. Percebeu cumulativamente os dois vencimentos até que, em 12.03.1835, o de meio soldo foi suspenso. Requeru a manutenção do benefício, o que foi indeferido pelo governo. Após recurso ao Conselho de Estado, este restituiu-lhe o direito ao meio soldo, ao fundamento de que a pensão concedida em remuneração de serviços extraordinários, como se entendeu que era o caso, não prejudicaria o meio soldo, que a lei concede às viúvas e filhas dos oficiais militares. A decisão foi unânime, participando da votação os três membros da Seção de Fazenda, os Conselheiros Manoel Alves Branco (relator), Visconde de Abrantes e Visconde de Olinda. Em 14 de outubro de 1848, a consulta foi resolvida no sentido indicado pela Seção, seguindo-se recomendações do ministro da Fazenda, Joaquim José Rodrigues Torres, a 19 do mesmo mês, com orientações ao contador geral para que o pagamento do meio soldo devido à viúva fosse incluído na relação de credores de exercícios findos, a fim de que fosse solicitado crédito na sessão subsequente do corpo legislativo.

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, Vol. II, p. 409.

<sup>161</sup> O brigadeiro Luiz Pereira da Nobrega de Souza Coutinho, nascido em Angra dos Reis/RJ e falecido em 21.12.1826, teve papel fundamental no processo de independência, resistindo às tropas portuguesas acantonadas no Rio de Janeiro, no momento decisivo em que D. Pedro I, contrariando as ordens das Cortes de Lisboa, decidiu permanecer no Brasil (Dia do Fico). Estabelecido o governo independente, ocupou diversos cargos, dentre os quais a Presidência da Câmara dos Deputados e o Ministério da Guerra.

## Representações

Outro grupo de questões eram as representações. Em geral, tratava-se de pedidos bastante assemelhados àqueles do contencioso administrativo, mas que deles se afastam sob aspectos relevantes, inclusive no que toca ao encaminhamento que era dado pela Seção de Fazenda eram as representações.

As *representações* normalmente pretendem a correção de irregularidade ou ilegalidade, a correção de erro, ou veiculam pedidos de providências para o melhoramento de procedimentos administrativos, ou conflito entre órgãos e poderes diversos.

A representação é figura bastante próxima da reclamação, que também era apresentada pelas partes e pela própria administração.

São pedidos abstratos (em tese) ou de providências diversas. Não se trata de direito líquido e certo ou previsto em lei (caso do contencioso), mas frequentemente a matéria carece de regulamento ou previsão legislativa (como é o caso da consulta 230), quando este não seja o objeto mesmo da representação.

No caso da consulta n. 73 uma companhia particular pretendia a alteração do regulamento a fim de que, em certas operações de embarcações, fosse pago o imposto de ancoragem de maneira proporcional, com o que não concordou a seção, mas julgou que havia necessidade de modificação, fixando o pagamento pela metade conforme sugerido pelo Inspetor Geral do Tesouro. O pedido era de modificação ou de explicação do art. 2º do Regulamento de 20 de *julho* de 1844.

Em 20 de maio de 1846, José Fernandes de Oliveira representou contra a cobrança de direitos de entrada decretados pela assembléia provincial de Minas Gerais<sup>162</sup>. Os conselheiros concluíram que houve *recalcitrância* da assembléia mineira que de novo decretou imposto que já havia sido suspenso por ato da assembléia geral por meio de decreto do poder legislativo

<sup>162</sup> Consulta 74, *Ibidem*, Vol. II, pp. 70-75.

geral de 24 de maio de 1845. A seção censurou severamente as autoridades mineiras por desrespeito à autoridade das leis gerais, sustentando que, de acordo com o Ato Adicional, as assembleias provinciais não têm competência para criarem imposto de importação. As autoridades provinciais de Minas Gerais alegaram carência de recursos, o que não sensibilizou a Seção que sustentou que a assembleia e o governo provincial têm meios para remediar a sua situação financeira que não violem o ato adicional e as leis gerais do Império. A conclusão foi no sentido de dar cumprimento ao decreto de suspensão, com a consequente restituição do que fora indevidamente cobrado. O caso foi remetido ao Conselho Pleno, que, em decisão de 28 do mesmo mês, confirmou o parecer da seção.

No âmbito das *Alfândegas*, em 05 de julho de 1849, a Seção apreciou a representação do inspetor da Alfândega da Corte para tornar efetiva a pena pecuniária de multa, prevista no art. 263 do regulamento de 22 de junho de 1836, com a aplicação da prisão em custódia até o pagamento. Sobreira de Mello, o compilador da consultas, anotou que não houve resolução imperial neste caso, mas a partir do novo regulamento de 19 de setembro de 1860, art. 753, a questão restou assentada, assinando-se o prazo de 08 (dias) para pagamento, sob pena de prisão<sup>163</sup>.

No que toca à arrecadação de tributos, quando a controvérsia se tratava de um recolhimento ou imposição tributária específica, mas sim se dirigia contra a própria legitimidade do tributo, este também era um caso de representação.

Em 25 maio de 1850, a Seção apreciou representação do Banco da Bahia contra a exigência do selo das letras recolhidas ao estabelecimento e de novo emitidas. Os conselheiros concordaram em que o selo era excessivo e inviabilizava o cumprimento dos estatutos, pelo que deram parecer pelo deferimento da representação. Cinco dias depois, o ministro resolveu o caso, remetendo a consulta à assembleia geral e juntamente a consulta de 12 de abril de 1848 (consulta 175). Somente em 6 de setembro de 1852, o Decreto 663 regulou o pagamento da taxa do selo dos bilhetes ou vales dos bancos estabelecidos na forma da legislação em vigor<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Consulta 196, *Ibidem*, Vol. II, pp. 412.

<sup>164</sup> Consulta 230, *Ibidem*, Vol. III, pp. 18-19.

Estes são os grupos mais comuns de objetos da competência da seção de Fazenda do Conselho de Estado. Praticamente todas as consultas pesquisadas são enquadráveis na classificação dos grupos de objetos acima descritos.

## 7.4 FUNCIONAMENTO E DINÂMICA DE DECISÃO

As Seções do Conselho de Estado tinham uma dinâmica de funcionamento própria. O funcionamento do órgão pode se dividir em dois tipos. Uma interna e outra externa. Em outras palavras, tinha uma dinâmica de funcionamento interno e uma dinâmica de funcionamento externo. O funcionamento e lógica interna das seções se depreende das próprias consultas, das formas de deliberação e do seu regulamento, o que foi visto nas seções anteriores. Já a dinâmica de funcionamento externo dependia de outras instituições e atores que tomavam parte das discussões, em todo complexo processo de tomada de decisão, coparticipada e dividida em momentos de deliberação e desenvolvimento. Cada ator político tinha um papel na formação e no desenvolvimento da decisão. E, regra geral, o expediente tinha uma ordem, um caminho burocrático a ser percorrido.

Desta forma, e no que se refere especificamente às Seções do Conselho de Estado, a discussão e tramitação das consultas tinham uma dinâmica própria. Após a discussão e votação das questões objeto de consulta, os votos eram encaminhados ao ministro respectivo, que despachava, acolhendo ou rejeitando as deliberações<sup>165</sup>. E só depois disso, isto é, após amplo desenvolvimento e discussão, é que as consultas eram levadas ao Imperador. Alguns dos temas poderiam ainda, antes de serem remetidos ao monarca, poderiam ser discutidos junto ao gabinete de ministros, para deliberação coletiva.

Quem fazia a primeira apreciação das consultas era o ministro respectivo. As consultas das seções eram um componente importante do expediente e do despacho dos ministros. Aliás, como o ministro presidia a seção dos negócios vinculados à sua pasta, este poderia presidir as sessões e discutir as matérias em pauta, mas sem direito de voto. E, de outro lado, o próprio

---

<sup>165</sup> GARNER, *Op. Cit.*, p. 606.

expediente das Seções do Conselho de Estado era preparado nas Secretarias dos respectivos Ministérios<sup>166</sup>.

As relações entre conselheiros e ministros, no geral, eram equilibradas. O ministros não eram obrigados a aceitar a opinião dos conselheiros da seção respectiva, nem estes tinham de se curvar às inclinações políticas dos gabinetes. Mas poderia haver diálogo e troca de informações, convencimento mútuo, na fase interna, de deliberação das questões na própria Seção<sup>167</sup>.

O ministro tinha, ao receber os votos, várias opções. Poderia acolher a opinião de consulta, o que era ainda mais fácil caso a votação dos conselheiros tivesse sido unânime. A unanimidade e consenso nas opiniões eram sempre elementos importantes, que eram levados em linha de conta pelos ministros. Isso porque as opiniões do Conselho de Estado é que poderiam firmar ou estabelecer precedentes de doutrinas. Para Garner, a unanimidade também era um indicativo de que não havia divergência, seja no que se refere ao caso específico, seja em casos similares<sup>168</sup>. Nessas situações, em caso de concordância com a opinião da Seção, o ministro lançava o seu tradicional “*como parece*” no canto superior esquerdo da primeira folha do voto<sup>169</sup>.

O ministro também poderia optar por outras soluções. Ele poderia acrescentar elementos e sugestões próprias às consultas unânimes, ou também poderia aderir a algumas das conclusões do parecer, mas não a outras<sup>170</sup>. Quando não se atingia a unanimidade, o conselheiro divergente poderia redigir um voto dissidente.

---

<sup>166</sup> Pelo menos no que se refere à Seção de Fazenda do Conselho de Estado, existem evidências desse procedimento, o que sugere ser a prática corrente, uma vez que as Seções eram efetivamente corpos auxiliares do Poder Executivo e governamental. Cf. Relatório do Ministro da Fazenda do ano de 1861 (Brasil, 1861, p. 21).

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 615-17.

<sup>168</sup> *Op. Cit*, p. 607.

<sup>169</sup> *Idem, ibidem*. A expressão era corrente e aparece não só nos originais das consultas, conforme observação de Garner, mas também nas publicações posteriores das mesmas consultas, variando apenas a posição em que a expressão aparece. Enquanto nos originais, conforme Garner, a expressão “*como parece*” era lançada no canto superior esquerdo, nas publicações consolidadas realizadas, a fórmula, bem com outras similares, aparecem no fim, após o registro da consulta a que se refere.

<sup>170</sup> GARNER cita diversos exemplos envolvendo consultas da Seção do Império do Conselho de Estado (*Op. Cit.*, pp. 608-09).

Além disso, em caso de divergência, o ministro poderia aderir tanto à opinião majoritária, quanto à minoritária. Quando isto ocorria, havia a indicação clara sobre a posição adotada. Neste caso o ministro indicava a sua aprovação com fórmulas do tipo “*como parece à maioria da Seção*”<sup>171</sup>. Em outros casos, o ministro poderia aceitar a opinião minoritária<sup>172</sup>.

Os ministros, considerando as suas responsabilidades políticas e burocráticas e, em geral o curto período de tempo em que usualmente ficavam à frente do governo, tinham muito pouco tempo para se ater a detalhes de cada caso, por isso deviam certamente se concentrar nos temas mais importantes politicamente. Isso também criava, segundo Garner, um fator de dependência em relação aos conselheiros<sup>173</sup>. No entanto, os ministros também eram familiarizados com os temas administrativos, pois muitos deles também eram conselheiros. E estes, por sua vez, também eram homens políticos, com experiência anterior na vida pública, como senadores, deputados, presidentes de província, *etc.* Havia uma rotatividade bastante grande entre os dois cargos, e os seus ocupantes ocupavam os mesmos círculos e eram, portanto, familiarizados com os mesmos temas<sup>174</sup>.

Os temas politicamente mais importantes poderiam ainda ser discutidos no Gabinete de Ministros, para se obter um consenso maior sobre a questão, antes que fosse levada ao Imperador. Esta era uma importante função do chefe do Conselho de Ministros, cujo cargo fora institucionalizado em 1847, com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros. O cargo era uma espécie de primeiro ministro, sendo o seu ocupante o líder do governo, encarregado de fixar as pautas e linhas políticas do governo, a partir de discussões e deliberações conjuntas dos demais ministros. Entre outras funções politicamente importantes, o cargo foi criado para facilitar as comunicações e discussões do gabinete de ministros com o monarca. E também era assim no caso do expediente relacionado às consultas das Seções do Conselho de Estado.

Somente após longo percurso e tramitação burocrática, com discussões, deliberações, sugestões e acréscimos dos ministros, é que a questão era levada ao Imperador, já com os

---

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 609.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 610.

<sup>173</sup> *Op. Cit*, p. 615.

<sup>174</sup> *Idem, ibidem*.

devidos esclarecimentos e desenvolvimentos. Na prática, os ministros frequentemente antecipavam os temas que seriam levados à apreciação do Imperador.

D. Pedro II efetivamente estudava os temas com muita atenção antes de discuti-los com os ministros. Durante as discussões e despacho com os ministros e interlocutores, o Imperador tinha por hábito questionar e sabatar os ministros e conselheiros em detalhes e orgulhava-se disso. Esse procedimento de D. Pedro II exigia preparação e estudo profundo das questões antes do despacho com o Imperador.

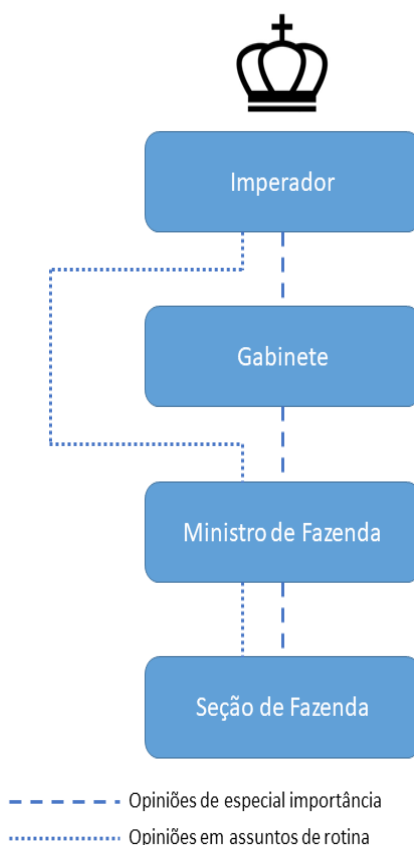
A atuação do Imperador nessa linha de deliberação das Seções do Conselho de Estado, era a de chefe do Poder Executivo. Os atos desse poder eram resultado da deliberação conjunta do Imperador e dos Ministros e não poderia ser tomada ou levada a efeito, sem o aval destes<sup>175</sup>. Na prática toda a preparação dos expedientes, desenvolvimentos e decisões, eram tomadas pelos ministros e depois discutidas pelo Imperador, cabendo ao monarca, indagar ou questionar as razões das medidas, orientações e opiniões. É claro que o chefe do Executivo, a depender do tema, poderia chamar a si uma participação maior em questões políticas, bem como sua decisão final, mas não poderia obrigar o ministro a levar adiante essa orientação ou decisão, se o ministro não concordasse. O ministro, responsável politicamente, perante os atos do Executivo, poderia optar por não acolher a medida e deixar o gabinete.

O processo de decisão era burocratizado e tinha uma rotina de despacho, com a participação dos responsáveis políticos e constitucionais. Os atores políticos participavam de órgãos colegiais, conselhos. Não somente os ministros ou o Imperador decidiam sozinho. O Presidente do Gabinete de Ministros comandava o Gabinete e ainda presidia as Seções respectivas, enquanto que o Imperador tinha o Conselho Pleno para atuar como Chefe de Estado. E cada uma das Seções era um Conselho quase autônomo que atuava de maneira especializada, ligado à estrutura administrativa do Estado. Mas as seções poderiam se reunir e todos os Conselheiro reunidos formavam o Pleno. Funcionavam de maneira autônoma, mas tinham ligações de ordem institucional e corporativa, pois formavam um mesmo corpo, os corpos (ou membros) políticos e administrativos do Imperador.

---

<sup>175</sup> Cf Art. 132 da Constituição do Império: “*Os Ministros de Estado referendarão, ou assignarão todos os Actos do Poder Executivo, sem o que não poderão ter execução*”.

O gráfico a seguir reflete o complexo sistema de formação de decisões políticas e administrativas<sup>176</sup>:

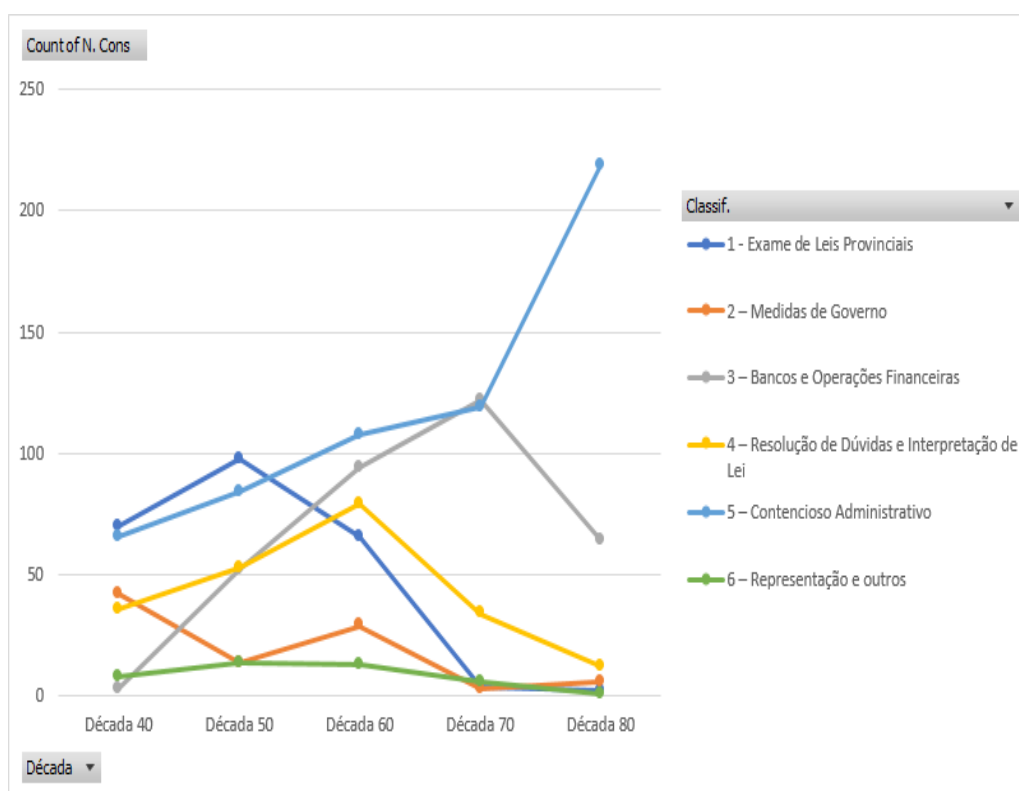


Essa era a complexa forma de funcionamento das Seções do Conselho de Estado, em particular da Seção de Fazenda, e demonstra que as decisões eram coparticipadas entre diversos órgãos e atores políticos e eram discutidas de maneira *colegiada* e *polissinodal*. Este era o processo de *tomada de decisão política* que existiu no Segundo Reinado, pois reflete a *colegialidade* dos múltiplos conselhos existentes no Império. Assim como na Seção de Fazenda que, como visto, tinha muita importância política e administrativa, também se dava o mesmo nas demais Seções, que abarcavam todos os ministérios existentes e, portanto, todo o espectro de competência do poder executivo.

<sup>176</sup> O gráfico é reproduzido (adaptado) do trabalho de GARNER, *Op. Cit.*, p. 644.



Após a análise da atividade da Seção de Fazenda por grupos, é possível constatar que a seção era vinculado e assessorava, tal como as demais, o poder executivo, num modelo de decisões coparticipadas entre os vários atores políticos. O órgão era um poderoso colaborador em todas as instâncias do processo político e da produção normativa, que ia desde a elaboração de projetos de lei, passando por sua regulamentação, orientação administrativa geral, até a sua aplicação nos casos concretos no âmbito do contencioso administrativo. A partir da atividade da Seção da Fazenda, é possível reconstruir o painel com as tendências do órgão em cada época, conforme gráfico a seguir:



A partir da tabela acima é possível visualizar as principais tendências da atividade do órgão em cada uma das décadas do órgão, conforme analisado nos capítulos anteriores. É possível, por exemplo, visualizar o aumento sempre crescente da atividade contenciosa, principal atividade do órgão, que aponta inclusive para o aumento da atividade contenciosa devido ao aumento das exportações brasileiras, registrado pelo grande número de consultas ligadas ao contencioso fiscal decorrente da atividade aduaneira, bem como a tendência de queda do número de consultas relativas ao grupo 3, relacionadas aos bancos e atividade financeira, decorrente em parte da edição da lei dos entraves.

## CONCLUSÃO

O funcionamento das seções administrativas do Conselho de Estado pôde ser melhor elucidado a partir da análise das consultas da Seção de Fazenda.

A pesquisa logrou êxito em não só mapear todas as consultas da Seção de Fazenda, com análises dos temas representativos de cada grupo, como também classificá-las. O enfoque maior foi dedicado à parte propriamente jurídica e constitucional do funcionamento do órgão, como é a atividade relacionada ao contencioso, bem como da parte política e governamental, mas, em se tratando da área de Fazenda, o mapeamento das consultas pode servir de base a novos estudos de aprofundamento, inclusive de ordem interdisciplinar.

As fases anteriores dos modelos de governo e administração efetivamente auxiliam na compreensão da organização e do funcionamento da Seção de Fazenda do Conselho de Estado. O governo por conselhos no qual os conselheiros e letrados tinham uma ampla margem de apreciação e de decisão dos temas políticos e administrativos continuou, de alguma forma, ainda presente no Conselho de Estado no Segundo Reinado, convivendo com estruturas e modelos que se sucederam àqueles do paradigma jurisdicionalista, como o modelo intencional de uma administração centralizada e, ainda, a fase constitucional de separação de poderes e competências. Do mesmo modo, o modelo *colegiado* de tomada de decisões foi ainda mais intensificado, percebendo-se um desmembramento do Conselho de Estado em múltiplos conselhos, divididos por áreas de governação. Esta forma de estruturação dos conselhos foi uma *continuidade* marcante do paradigma jurisdicionalista em pleno século XIX.

A própria forma como o órgão se organizou e se dividiu seguiu o formato de corte, ou de tribunal, o que fica ainda mais saliente, com a assunção da competência relativa ao contencioso administrativo. Interessante foi também observar que, mesmo nos casos, em que o órgão discutia e deliberava sobre questões políticas e de ordem mais geral, o formato, em linhas gerais, e a própria dinâmica de decisão e deliberação seguia o modelo jurisdicional.

A atuação das Seções era multiforme e variada. Era uma atuação de largo espectro, com diferentes finalidades, demonstrando considerável flexibilidade. Não se pode falar em

*natureza* das “decisões” ou “consultas” do Conselho de Estado, em si mesmas, isto é, sem se ater sobre o tipo de consulta, função, matéria, competência legal de atribuição, origem dos pedidos encaminhados ao Conselho.

O governo imperial, e todas as suas instituições, seguia, em larga medida, a estrutura de um governo *colegiado e conciliar*. O exercício do poder se dava de maneira colegiada, por conselhos. Era uma complexa rede de instituições com conexões, inter-relações e diálogos institucionais, que se intercomunicavam, a partir de diversos agentes políticos.

A peça chave dessa complexa rede de diálogo institucional entre os poderes sem dúvida era o Conselho de Estado.

Nessa linha, o governo imperial era o resultado da deliberação conjunta do Imperador e do Presidente do Conselho de Ministros, cada um dos quais chefiando um órgão coletivo – o Conselho de Estado no caso do Imperador, e o Conselho de Ministros, no caso do Presidente do Conselho –, mas os ministros também tinham no Conselho de Estado, um importante ponto de apoio e auxiliar, quando este atuava por meio das Seções – que cuidavam de importantes questões administrativas e de governo – e que eram, aliás, presididas pelos próprios Ministros respectivos.

Se o Executivo era a soma da vontade do Imperador e dos Ministros, o Conselho de Estado era a ponte que ligava esses dois atores políticos, além de ser também o ponto de conexão que poderia alçar as discussões ao nível do Poder Moderador, quando então o Conselho atuaria em sua forma plena.

Desse modo, pode-se constatar que o Conselho de Estado, guardadas as devidas proporções, era também um órgão colegiado de deliberação política (e administrativa), tanto quanto o Conselho de Ministros, ou mesmo a Câmara dos Deputados. E de acordo com a teoria política que então vigorava, *o Conselho de Estado era encarregado de manifestar a vontade do Imperador*, a qual era também, metaforicamente, a vontade do Governo Imperial.

Sob este aspecto, se o Conselho de Estado não era, como o denominou José Honório Rodrigues um *quinto poder*, era o órgão de diálogo institucional e de deliberação conjunta dos atores políticos envolvidos, não somente previsto no sistema constitucional de repartição de poderes e competências, mas também feito vigorar na prática.

A consolidação de um aparelho administrativo, centralizado, envolvendo diversas repartições e órgãos sob a supervisão ministerial, possibilitaram o espaço de atuação mais ampla ao Ministro de Estado da Fazenda para atuar em vários campos de supervisão política, apoiado sobre uma base administrativa e burocrática cujas raízes remontam ao período colonial e eram as mais desenvolvidas do aparelho de Estado (para os padrões da época).

Com diversas modificações, entre mudanças de nomes e reestruturações internas e de funções, a espinha dorsal da Fazenda, e sobre a qual se constituiu a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda no Brasil, continuou sendo a mesma, em linhas gerais, do (antigo) Erário Régio português de Pombal, devidamente adaptada e modificada, conforme as necessidades e circunstâncias político-administrativas da época.

O modelo de governo polissinodal, conciliar, institucionalizado e desenvolvido, durante a monarquia portuguesa durante os séculos XVI-XVII persistiu não só após a superveniência dos modelos de atuação próprios do Estado de Polícia (século XVIII), mas sobreviveram até mesmo, no caso brasileiro, após a implantação do constitucionalismo liberal e a separação de poderes.

No Brasil Império, a recriação de um Conselho real e político se ramificou em conselhos governamentais e administrativos (de assessoria ministerial e administrativa), numa revivescência de estruturas *polissinodais* do passado. O elemento conciliatório e integrador, presente na tradição política brasileira, mais uma vez se manifestou, com o retorno de formas procedimentais e jurisdicionalistas, que emulavam as estruturas conciliares do Antigo Regime português.

A Seção de Fazenda do Conselho de Estado, compondo um conselho autônomo e especializado, com diversas funções na área de Fazenda, políticas, administrativas e

contenciosas, era sob muitos aspectos um herdeiro do antigo Conselho de Fazenda, que coordenava e supervisionava a área de Fazenda antes da criação do Erário Régio. Mas, como visto, mesmo após a criação do Erário Régio português e sua transplantação para o Brasil (1808-1821), com a vinda da Família Real para o Brasil, o Conselho de Fazenda foi mantido por algum tempo e continuou convivendo com o Erário, depois transformado em Tesouro Público, já na fase constitucional. Ou seja, o paradigma político administrativo polissinodal, representado pelo Conselho de Fazenda, continuou convivendo com o modelo intencional e de uma estrutura burocrática centralizada. Extinto o Conselho de Fazenda, e recriado o Conselho de Estado em 1841, a Seção de Fazenda do Conselho de Estado passou a fazer as vezes desse antigo modelo administrativo, integrando-se na própria estrutura do Tesouro, que passou por transformações importantes no período de 1830-1850. Os dois modelos foram conciliados na cúpula do Estado, tentando conciliar a eficiência com os antigos valores da prudência política e jurídica (jurisprudência) e da justiça.

## FONTES PRIMÁRIAS

Atas do Conselho de Estado (1850-1866). Versão eletrônica da coleção Atas do Conselho de Estado. Brasília: Senado Federal, 1978, 13 vols. José Honório Rodrigues (dir.).

*Imperiais Resoluções do Conselho de Estado na Seção de Fazenda* (Desde o Ano em que Começou a Funcionar o Mesmo Conselho Até o de 1865), coligidas por ordem do governo por Emilio Xavier Sobreira de Mello, Volume I. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1867.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 4ª ed., 2000; tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti.

ABREU, M. de P. (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 2014 (2ªed revista e atualizada).

ALECRIM, Otacílio. *Ideias e Instituições no Império – Influência da França*. Senado Federal.

ANDRADE, Nuno Pinheiro de. *O Contencioso Administrativo no Império e o Julgamento dos Atos Administrativos na República (1915)*.

ARAGÃO, J. Guilherme de. *Justiça Administrativa no Brasil*. Cadernos de Administração Pública, n. 25. Rio de Janeiro: FGV, 1955.

\_\_\_\_\_. *La Jurisdiction Administrative au Bresil*. Tese de Doutorado em Direito, Faculdade de Direito de Paris, 1955.

\_\_\_\_\_. *Estudos e Testemunhos na Rota do Direito*, Brasília, 1982.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Globo, 2005, 44ªed.

BARCELOS, Fábio Campos. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Cadernos Mapa; 9 – Memória da Administração Pública Brasileira.

BARROS, Henrique do Rego. *Apostamentos sobre o Contencioso Administrativo e sobre os*

*Privilégios e Prerrogativas nos Contratos e Transações que celebra com o Público*. Rio de Janeiro, Editora Laemmert, 1874.

BARZOTTO, Luis Fernando. *A democracia na Constituição*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

\_\_\_\_\_. *Justiça social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito*. Revista do Ministério Público. Porto Alegre: Nacional/Brasília: INL. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_48/artigos/ART\\_LUIS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/artigos/ART_LUIS.htm) (acesso em 29/10/2012).

BRASIL. Atas, Consultas, Resoluções das Seções Administrativas do Conselho de Estado. Projeto Brasilianna da Universidade de São Paulo USP. Disponível em <http://www.brasiliana.usp.br/node/420> (Acesso em 29/03/2013).

\_\_\_\_\_. *Atas do Conselho Pleno. Conselho de Estado*. Organização: José Honório Rodrigues, Senado Federal, 1978. Disponível em [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/AT\\_AtadoConselhoDeEstado.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtadoConselhoDeEstado.asp) (Acesso em 02/04/2013).

BICALHO, Maria Fernanda e FRAGOSO, João *et al.* *O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUESCU, Mircea. *Organização e administração do Ministério da Fazenda do Império*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984. (História Administrativa do Brasil, v. 13).

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. 5. ed. RJ: Freitas Bastos, 1964, v. IV.

CAMPANHOLE, Hilton Lobo e Adriano. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 1987, 9ª edição.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas – O imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

\_\_\_\_\_. *A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

\_\_\_\_\_. *Dom Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia da Administração*. 3. ed. RJ: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1914.

CHEVALLIER, Jacques. *L'État de Droit*. 5ªed. Paris: Montchrestien, 2010.

CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. “O Conselho de Estado e o Contencioso Administrativo no Brasil.” *Revista de Direito Público*, vol. 11, Ano III, Jan/Mar 1970, pp. 33- 44.

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

ELLIOTT, J. H. “A Espanha e a América nos Séculos XVI e XVII” in BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina Colonial, Vol I*. 2ª Ed. 1º Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004.

FRAGOSO, João e MONTEIRO, Nuno Gonçalo. *Um reino e suas repúblicas no Atlântico: comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2017.

FRANCO, Afonso Arino de Melo. “Introdução” à edição fac-similar da Constituição do Império do Brasil e da Carta Portuguesa de 1826. In: *O Constitucionalismo de D. Pedro No Brasil e em Portugal*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

FOUCAULT, Michel. *Segurança Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GAMA, Maria Luísa Marques. *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado – Teorização, orgânica e exercício do poder político na corte brigantina (1640-1706)*. Lisboa: Dissertação de mestrado apresentada à FLUL, 2011.

GAMA, Maria Luísa. *As ciências de polícia em Portugal: teoria, reformismo e prática nos finais do Antigo Regime*. História e Cência: Ciência e Poder na Primeira Idade Global. Porto, 2016, p. 180-211.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. *As Transformações da Justiça Administrativa*, Ed. Forum, 2010.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, vol. I, 9ª ed., 1991.

FRANÇA, Limongi, *Vocabulário Saraiva do Direito*, vol. 19 (Coordenação do Prof. Limongi



França) São Paulo: Saraiva, 1977.

FRAGOSO, João & GOUVÊA, Fátima. “*Monarquia Pluricontinental e repúblicas: algumas reflexões sobre a América lusa nos séculos XVI-XVIII*”, in *Revista Tempo*, 2009, Vol.14, nº 27.

FLEIUSS, Max. *História Administrativa do Brasil* 2nd. ed. São Paulo: Companhia Editora Melhoramentos, 1922.

GARNER, Lydia Magalhães Nunes. *In Pursuit of Order: A Study in Brazilian Centralization, The Section of Empire of the Council of State, 1842-1889*. 1987. Tese de Doutorado – *The Johns Hopkins University*, Baltimore, MD, 1987.

\_\_\_\_\_. *Os Advogados do Conselho de Estado do Segundo Reinado, 1842-1880*. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*, n. 81, 1. e 2. Semestres, 1994, pp. 27-43.

\_\_\_\_\_. “*Os dois corpos do rei*”: introdução ao estudo dos vários corpos de Pedro II e a consolidação do estado. IHGB. Rio de Janeiro, 160 (402: 247-258) (p. 256).

\_\_\_\_\_. *Justiça Administrativa no Brasil do Segundo Reinado (1842-1889)*. *Revista de História* n. 147 USP (2002), 159-188.

\_\_\_\_\_. *A primeira geração de conselheiros de estado do segundo reinado: pilares da organização do estado*. IHGB. Rio de Janeiro: 166 (429): 85-95, out/dez 2005.

GAZIER, François. *A Justiça Administrativa na França*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Cadernos de Administração Pública, n.º 15, 1954.

\_\_\_\_\_. *O Conselho de Estado Francês*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Cadernos de Administração Pública, n.º 29, 1954.

GORNATI, Gilberto. *Legislação Bancária no Brasil Império: o debate jurídico sobre a função bancária na década de 1850*. 2013. 146 f. Dissertação (Mestrado em História do Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan – Instituições e Poder Político em Portugal – Séc. XVII*. Lisboa: Almedina, 1994.

JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*, tradução y prólogo por Fernando de Los Rios, Buenos Aires: Editorial Albatros, 1954.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo, 2. Ed. Ver. E atual.* – São Paulo: Saraiva, 2006.

KANTOROWICZ, Ernst. *Os dois corpos do rei: um estudo sobre a teologia política medieval*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado, 4ª Ed* – São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ed. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitución, 2ª Ed.* – Barcelona: Ediciones Ariel, 1970. (Título original: *Verfassungslehre*, Tübingen, J. C. Mohr, 1959, à qual foi juntada a monografia do mesmo autor intitulada *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin, Walter de Gruyter, 1961).

LIMA LOPES, José Reinaldo. *As palavras e a lei. Direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno*. São Paulo: Editora 34, 2004.

\_\_\_\_\_. *O oráculo de delfos: o conselho de estado no Brasil-Império*. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. *O supremo tribunal de justiça do império – 1828-1889*. Ed. Saraiva: São Paulo 2010.

LOUREIRO, Marcello, *A Gestão no Labirinto: circulação de informações no Império Ultramarino Português, formação de interesses e a construção da política lusa para o Prata (1640-1705)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pósgraduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGHISUFRJ). Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

LYNCH, Crhistian. *A Idéia de um Conselho de Estado Brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n.168, p. 45-64, 2005.

LYRA, Augusto Tavares de. *Instituições Políticas do Império*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1979.

LYRA, Heitor. *História de Dom Pedro II*. São Paulo: Editora da USP, 1977 (03 volumes).

MACHADO, Fernando. *O Conselho de Estado e sua História no Brazil (1912)*.

MARCEAU, Long; WEIL, Prosper; BRAIBANT, Guy; DEVOLVÉ, Pierre; GENOVIS,

Bruno. *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative* 13<sup>ed</sup>. Paris: Dalloz, 2001.

MARTINS, Luís. *O patriarca e o bacharel*. 2ed. São Paulo: Alameda, 2008.

MELLO, Evaldo Cabral de. *O norte agrário e o Império*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira. 1984

MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 8<sup>a</sup>ed., 2002.

MOTA E OUTROS, Carlos Guilherme Mota. *Os Juristas na Formação do Estado-Nação Brasileiro – Século XVI a 1850*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. Coleção Juristas Brasileiros.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Tradução: Cristina Murachco.

NABUCO, Joaquim. *Um Estadista do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997 (02vls).

PAIM, Antonio. *Momentos Decisivos da História do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. – (Temas Brasileiros).

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Analyse da constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. De J. Villeneuve E C., 1857.

PÉLAEZ, Carlos Manuel; SUZIGAN, Wilson. *História monetária do Brasil*. Brasília. Universidade de Brasília, 1981. (Coleção Temas Brasileiros v.15).

REGO, Vicente Pereira, *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro Para Uso das Faculdades de Direito do Império*, Recife: 2<sup>a</sup>ed., 1860.

ROCHA, Matheus Neres da Rocha. *Elementos de racionalização e burocratização presentes nos pareceres (1920-1929) do Consultor-Geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses*. 2017. 128f . Dissertação (Mestrado em História do Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

RODRIGUES. José Honório. *Conselho de Estado. O Quinto Poder? Brasília: Senado Federal, 1978*.

SALDANHA, Nelson. A teoria do “poder moderador” e as origens do Direito Político Brasileiro. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*. São Paulo, jurid velenich, 1989.

V. 63, p. 9-20.

SILVA MARTINS, Ives Gandra da. *Tratado de Direito Constitucional, v. 1.* (coordenador). São Paulo: Saraiva 2010.

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

SOUZA, Braz Florentino de. *Do Poder Moderador*, Brasília, Senado Federal, 1978.

SOUZA, Paulino José Soares de. Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Série de Arquivos do Ministério da Justiça, 1997.

SOUZA, Otávio Tarquínio. *História dos fundadores do império do Brasil*. 3ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1972, revista (07 volumes).

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. ed.

\_\_\_\_\_. *Consenso e Constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Ed. Sagra Luzato, 2002.

\_\_\_\_\_. *A Crise da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_. *A supremacia do Direito no Estado democrático e seus modelos básicos*. Porto Alegre: 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional, Direito Ordinário, Direito Judiciário*, Cadernos do PPGDir/UFRGS Número III, Março de 2005, pp. 7-18.

\_\_\_\_\_. *Estudos Sobre o Federalismo*. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição Constitucional, Jurisdição Ordinária e Ordem Legal. Reflexões e Alternativas*. Coordenadores Cezar Saldanha Souza Júnior e Carlos Eduardo Dieder Reverbel. Coleção Direito do Estado 2. Porto Alegre: Ed. Brejo biblio-bureau, 2009.

SUBTIL, José. “O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal”. In: *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão, Experiências Jurídicas antes e depois da Modernidade*, coord. Ricardo Marcelo Fonseca, Curitiba, Juruá Editora, 2013.

TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido de. *A Província*. Brasília: Senado Federal, 1997, Ed.

Fac-Similar – Coleção Memória Brasileira.

\_\_\_\_\_. *Cartas ao Solitário*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1975.

TOCQUEVILLE, Aléxis, *O antigo regime e a revolução*. Brasília: Unb.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1964. 2ªed. Rev.

\_\_\_\_\_. *O Conselho de Estado*. São Paulo: Del Rey, 1965.

\_\_\_\_\_. *Os Construtores do Império: os ideais e lutas do partido conservador brasileiro*. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

SCHMITT, Carl, *Telología política*, 2009, Editorial Trotta, Madrid (tradução de Francisco Javier Conde e Jorge Navarro Pérez, epílogo de José Luis Villacañas).

VASCONCELOS, Bernardo Pereira de. *Manifesto Político e Exposição de Princípios*, Senado Federal.

**ANEXO A – Lei nº. 234 de 23 de Novembro de 1841****ORGANISAÇÃO DO CONSELHO DE ESTADO****SEU REGULAMENTO****LEI N. 234 DE 23 DE NOVEMBRO DE 1841**

Creando um Conselho de Estado

D. Pedro, por graça de Deus e unanime aclamação dos povos Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brazil : fazemos saber a todos os nossos subditos que a Assembléa Geral Legislativa Decretou e Nós Queremos a Lei seguinte:

Art. 1.º Haverá um Conselho de Estado, composto de 12 membros ordinarios, além dos Ministros de Estado que, ainda não o sendo, terão assento nelle.

O Conselho de Estado exercerá suas funcções, reunidos os seus membros, ou em secções.

Ao Conselho reunido presidirá o Imperador; ás secções os Ministros de Estado, a que pertencerem os objectos das consultas.

Art. 2.º O conselheiro de Estado será vitalicio, o Imperador, porém, o poderá dispensar de suas funcções por tempo indefinido.

Art. 3.º Haverá até 12 conselheiros de Estado extraordinarios, e tanto estes como os ordinarios serão nomeados pelo Imperador.

— 6 —

Compete aos conselheiros de Estado extraordinarios:  
 § 1.º Servir no impedimento dos ordinarios, sendo para esse fim designados.

§ 2.º Ter assento e voto no Conselho de Estado, quando forem chamados para alguma consulta.

Art. 4.º Os conselheiros de Estado serão responsáveis pelos conselhos que derem ao Imperador, oppostos á constituição e aos interesses do Estado, nos negocios relativos ao exercicio do Poder Moderador, devendo ser julgados, em taes casos, pelo Senado na fôrma da Lei da responsabilidade dos Ministros de Estado.

Para ser conselheiro de Estado se requerem as mesmas qualidades, que devem concorrer para ser Senador.

Art. 5.º Os conselheiros, antes de tomarem posse, prestarão juramento nas mãos do Imperador, de manter a religião catholica apostolica romana, observar a Constituição e as leis, ser fieis ao Imperador, aconselhal-o segundo suas consciencias, attendendo sómente ao bem da Nação.

Art. 6.º O Principe Imperial, logo que tiver 18 annos completos, será de direito do Conselho de Estado: os demais Príncipes da Casa Imperial, para entrarem no Conselho de Estado, ficam dependentes da nomeação do Imperador.

Estes e o Principe Imperial não entram no numero marcado no art. 1.º, e sómente serão convidados para o Conselho reunido; o mesmo se praticará com os antigos conselheiros de Estado, quando chamados.

Art. 7.º Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negocios, em que o Imperador Houver por bem Ouvil-o, e principalmente para resolvel-os:

1.º Em todas as occasiões, em que o Imperador se propuzer exercer qualquer das attribuições do Poder Moderador, indicadas no art. 101 da constituição.

2.º Sobre a declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras.

3.º Sobre questões de prezas e indemnizações.

4.º Sobre conflictos de jurisdicção entre as autoridades administrativas e entre estas e as judiciarias.

5.º Sobre abusos das autoridades ecclesiasticas.

— 3 —

6.º Sobre decretos, regulamentos e instrucções para a boa execução das leis e sobre propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar á Assembléa Geral.

Art. 8.º O Governo determinará, em regulamentos, o numero das secções, em que será dividido o Conselho de Estado, a maneira, o tempo de trabalho, as honras e distincções, que ao mesmo e a cada um de seus membros competir, e quanto fôr necessario para a boa execução desta lei. Os conselheiros de Estado, estando em exercicio, vencerão uma gratificação igual ao terço do que vencerem os Ministros de Estado.

Art. 9.º Ficam revogadas quaesquer leis em contrario.

Mandamos, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir tão inteiramente como nella se contém.

O Secretario de Estado dos Negocios do Imperio a faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palacio do Rio de Janeiro, aos 23 de novembro de 1841, 20º da Independencia e do Imperio.

IMPERADOR COM RUBRICA E GUARDA.

*Candido José de Araujo Vianna.*

*Carta de Lei, pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléa Geral Legislativa, que Houve por bem Sanccionar, o qual créa um Conselho de Estado pela fôrma acima declarada.*

Para Vossa Magestade Imperial ver.—Albino dos Santos Pereira a fez.—*Paulino José Soares de Souza.*

Sellada na Chancellaria do Imperio em 24 de novembro de 1841.—*João Carneiro de Campos.*

Nesta Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio foi publicada a presente Lei em 26 de novembro de 1841.—*Antonio José de Paiva Guedes de Andrade.*



## **ANEXO B – Regulamento nº 124 de 05 de Fevereiro de 1842**

— 4 —

### **Regulamento n. 124 de 5 de fevereiro de 1842**

Contendo o regimento provisório do Conselho de Estado (\*).

Hei por bem Ordenar que o Conselho de Estado Me Consulte sobre os regulamentos, de que trata o art. 8º da Lei de sua criação, regendo-se entretanto pelas seguintes disposições:

#### **TITULO UNICO**

**Como o Conselho de Estado exercerá as suas funções**

#### **CAPITULO I**

##### **DO CONSELHO DE ESTADO E SUAS SECÇÕES**

Art. 1.º O Conselho de Estado será dividido em quatro secções :

- 1.ª Dos Negocios do Imperio.
- 2.ª Dos Negocios da Justiça e dos Estrangeiros.
- 3.ª Dos Negocios da Fazenda.
- 4.ª Dos Negocios da Guerra e Marinha.

Art. 2.º Cada uma das secções se comporá de tres conselheiros.

---

(\*) Hei por bem, conformando-me com o parecer do Meu Conselho de Estado, que o regulamento n. 124 de 5 de fevereiro do corrente anno, no qual foi provisoriamente estabelecida a maneira por que o referido conselho devia proceder nos seus trabalhos, continue a ser observado; ficando a secção a que pertencem os negocios do Imperio incumbida de propôr aquellas alterações, que a experiencia mostrar ser necessario fazerem-se no referido regulamento.

Candido José de Araujo Vianna, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, assim o tenha entendido e faça executar com os despachos necessarios. (Decreto n. 222 de 9 de setembro de 1842.)

## — 5 —

Art. 3.º As secções, que se occuparem dos negocios de dous ministerios, serão presididas pelo ministro, a quem tocar o objecto, que nella se discutir.

Art. 4.º Quando a importancia e a complicação dos negocios o exigirem poderão reunir-se duas ou tres secções, sob a presidencia do ministro que pedir a reunião.

Art. 5.º Os ministros de Estado fornecerão ás secções todos os esclarecimentos, que julgarem necessários para acerto das deliberações.

Art. 6.º O logar, dia e hora das conferencias de cada secção serão marcados pelos respectivos ministros.

Art. 7.º O ministro presidente da secção nomeará o relator para cada negocio.

Art. 8.º Discussa e votada a materia, o relator apresentará o parecer minutado, o qual, depois de approved, será assignado na seguinte conferencia pelos membros da secção que não derem voto separado.

O ministro presidente não votará, nem ainda no caso de empate.

Art. 9.º O Imperador se reserva o direito de resolver os pareceres das secções, sem que ouça o conselho reunido.

Art. 10. Os avisos para consultas do Conselho de Estado, ou sejam estas sobre parecer de secções, ou sobre objectos, que ainda nestas não foram tratados, serão dirigidos em geral ás secções, a que pertencerem os negocios, e estas colligirão e ordenarão quanto puder esclarecer o conselho em seus debates e decisões.

Art. 11. Quando o parecer da secção fôr algum projecto de lei, decreto, regulamento ou instrucções, a secção respectiva lhe dará todo o preciso desenvolvimento, de maneira que o Conselho de Estado o possa regularmente discutir.

Art. 12. Para haver conferencia do Conselho de Estado sob a presidencia do Imperador, é preciso que estejam presentes pelo menos sete conselheiros de Estado em effectivo serviço.

Art. 13. As conferencias do Conselho de Estado terão logar nos paços imperiaes, e quando o Imperador houver por bem convocar-o.

## — 6 —

Art. 14. Todas as vezes que fór possível, serão communicados com anticipação aos conselheiros de Estado os objectos, para cuja consulta se reúne o conselho.

Art. 15. As disposições dos artigos antecedentes serão observadas, quando a urgencia ou natureza dos negocios não exigir a preterição de algumas.

Art. 16. Os conselheiros fallarão e votarão, quando o Imperador ordenar.

Art. 17. Não havendo unanimidade no conselho, os membros divergentes apresentarão por escripto seus votos separados.

Art. 18. Os ministros de Estado, ainda que tomem parte nas discussões do conselho, não votarão, nem mesmo assistirão ás votações, quando a consulta versar sobre dissolução da Camara dos Deputados, ou do Ministerio.

Art. 19. As consultas do Conselho de Estado serão redigidas pela secção a que tocar o seu objecto, e assignadas por todos os Conselheiros de Estado, na fórma do art. 8.º

Art. 20. A Resolução Imperial, tomada sobre parecer da secção ou consulta do Conselho de Estado, será expedida por decreto.

## CAPITULO II

## DOS OBJECTOS NÃO CONTENCIOSOS

Art. 21. Cada secção examinará as leis provinciaes e todos os negocios, de que a encarregar o seu presidente.

Art. 22. A cada secção é permittido ouvir a quaesquer empregados publicos, que não poderão negar-se a prestar todos os esclarecimentos, que lhes ella exigir, vocaes ou por escripto, pena de desobediencia. Poderá outrosim ouvir a quaesquer outras pessoas, cujas informações lhe possam ser uteis.

Art. 23. Quando, no exame dos negocios incumbidos ás secções, entenderem estas que é necessaria alguma lei, regulamento, decreto, ou instrucções, o

## - 7 -

proporção, expondo mui circunstanciadamente os motivos de sua convicção e as principaes providencias, que se devem expedir.

## CAPITULO III

## DOS OBJECTOS CONTENCIOSOS

Art. 24. Quando o presidente de uma provincia ou o procurador da Corôa na Côrte e provincia do Rio de Janeiro, tiver noticia de que uma autoridade judiciaria está effectivamente conhecendo de algum objecto administrativo, exigirá della os esclarecimentos precisos, bem como as razões, pelas quaes se julga com jurisdicção sobre o objecto.

Art. 25. Si forem consideradas improcedentes as razões, em que a autoridade judiciaria firmar a sua jurisdicção, ordenará o presidente, ou o procurador da Corôa, que cesse todo o ulterior procedimento, e sejam citados os interessados para em um prazo razoavel deduzirem seu direito.

Art. 26. Findo o prazo, si o presidente entender que o negocio é administrativo, assim o resolverá provisoriamente, remettendo todos os papeis a respeito delle, com a sua decisão, à Secretaria da Justiça.

Si, porém, entender que o negocio não é administrativo, á vista dos novos esclarecimentos, que tiver obtido das partes ou da mesma autoridade judiciaria, declarará que não tem logar o conflicto, e que continue o processo no fôro judicial.

Art. 27. O ministro da justiça, ou o conflicto tenha sido suscitado pelo procurador da Corôa, ou por algum dos presidentes, commetterá o seu exame á respectiva secção, a qual, depois de ouvidas as partes, si estas o requererem, interporá o seu parecer.

Art. 28. Quando o conflicto de jurisdicção consistir em se julgarem incompetentes tanto a autoridade judiciaria como a administrativa, a secção dará o seu parecer, ouvidas ambas.

Art. 29. Quando o conflicto fôr entre autoridades administrativas se procederá na fórma dos artigos antecedentes no que lhe forem applicaveis.

Art. 30. Os presidentes das provincias conhecerão dos abusos das autoridades ecclesiasticas, procedendo na fórma do regulamento n. 10 de 19 de fevereiro de 1838, no que lhe forem applicaveis suas disposições. (\*)

Art. 31. Em geral serão observadas todas as disposições do processo actual, que contribuindo para descobrimento da verdade, sem prejuizo da celeridade indispensavel á marcha administrativa, forem admissiveis neste processo, e não se oppuzerem ás determinações do presente Regulamento.

Art. 32. As questões relativas a prezas serão decididas pelo governo em primeira e ultima instancia.

Art. 33. No processo administrativo se observará em geral o seguinte: a parte apresentará na respectiva secretaria de Estado petição acompanhada dos documentos, com que pretende justificar sua intenção.

Art. 34. Si fôr attendivel a petição, a secção proporá que sejam ouvidos os interessados, para o que lhes será feita a intimação. (\*\*)

Art. 35. A secção poderá requerer ao seu presidente avaliações, inquirições de testemunhas, de-

---

(\*) O decreto n. 10 de 19 de fevereiro de 1838 foi declarado sem effeito pelo de n. 1405 de 3 de julho de 1854. Vide decreto n. 1911 de 28 de março de 1857, que restabeleceu os casos de recursos.

(\*\*) Ministerio dos negocios da Guerra.— Rio de Janeiro, 31 de maio de 1881.

Illm. e Exm. Sr.—Tendo este ministerio resolvido adoptar, na pratica observada nos recursos para o Conselho de Estado, a alteração estabelecida pelo da agricultura, commercio e obras publicas no aviso de 17 de janeiro do corrente anno, junto por cópia, assim o communico a V. Ex. para os fins convenientes.

Deus guarde a V. Ex.—*Franklin Doria*.—A S. Ex. o Sr. Visconde de Muritiba.

Nos mesmos termos aos Srs. conselheiros de Estado Joaquim Raymundo de Lamare e Benevenuto Augusto de Magalhães Taques.

— 9 —

poimentos de partes, e quantas diligencias julgar necessarias para esclarecimento da verdade, ás quaes procederá por si mesma, quando lhe seja possível.

Art. 36. Na conferencia seguinte á em que a secção tiver ultimado as diligencias sobreditas, ou na em que o presidente, attendendo á natureza do negocio, designar, apresentará o seu relatorio, a cuja leitura poderão os interessados por seus advogados assistir e fazer os reparos precisos para sua rectificação.

Art. 37. Haverá até 10 advogados do Conselho de Estado, aos quaes sómente será permittido assignar as petições e quaesquer allegações ou arrazoados, que tiverem de ser apresentados ao conselho e ás suas secções; bem como assistir ao depoimento e mais actos do art. 35. (\*)

*Cópia a que se refere o aviso supra*

Ministerio dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. — Directoria Central. — 1ª Secção. — N. 31. — Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1881.

Illm. e Exm. Sr. — Sua Magestade o Imperador ha por bem determinar que, por ser menos conforme a direito e poder algumas vezes redundar em desproveito dos interesses publicos a pratica, até agora observada, de sómente ser ouvido o recorrente em recursos interpostos de decisões deste ministerio para o Conselho de Estado, fica alterada a mesma pratica para se dar vista em taos processos á parte recorrida, sendo que nos casos em que fôr o governo o recorrido, será este representado pelo chefe da directoria pela qual houver corrido a questão, e nos seus impedimentos pelo seu substituto legal ou por outro funcionario de igual categoria que, para semelhante fim, fôr designado pelo ministro. O que communico a V. Ex. para seu conhecimento e execução.

Deus guarde a V. Ex. — *M. Buarque de Macedo.* — A S. Ex. o Sr. conselheiro de Estado Visconde de Bom Retiro.

Fez-se igual comunicação aos Srs. conselheiros de Estado José Pedro Dias de Carvalho e Paulino José Soares de Souza. — Conforme. — *Barão de Piraquara.*

(\*) Revogado pelo decreto n. 7831 de 23 de setembro de 1880.



## — 10 —

Art. 38. O advogado, que faltar ao devido respeito ao conselho, ás secções ou a cada um dos conselheiros, será demittido; e si fôr em acto de officio, além de demittido, será punido na fórma das leis.

Art. 39. Os prazos assignados ás partès para responderem, recorrerem, ou produzirem quaesquer documentos e provas, não poderão exceder a 10 dias, residindo na córte ou no seu termo.

Art. 40. O ministro da justiça marcará em avisos, que farão parte deste regulamento, os prazos, que, além dos 10 dias do artigo antecedente, devem ser concedidos ás partes, em attenção ás distancias, em que residirem, ou estiverem os documentos e provas, que houverem de produzir. (\*)

Art. 41. O processo administrativo só poderá ser suspenso nos casos seguintes :

1.º Fallecendo a parte ou seu advogado, ou impossibilitando-se este de exercer suas funcções antes do ultimo relatório da secção.

2.º Sendo arguido de falso algum documento ou testemunha, nos termos do artigo seguinte.

Art. 42. Feita a arguição de falsidade a qualquer documento ou testemunha, se parecer ás secções ou conselho que é elle indispensavel á decisão do negocio, e não querendo a parte renuncial-o, será suspenso o processo, até que em juizo competente se decida a falsidade.

Art. 43. Si a secção ou conselho entender que tal testemunha ou documento não é necessario para decisão do negocio, continuará o processo sem embargo da dita arguição.

Art. 44. O mesmo terá logar, quando a parte, que produzio a mencionada testemunha ou documento, nada responder, ou d'elle desistir.

Logo que uma semelhante arguição fôr feita, e a considerar procedente a secção ou conselho, será

---

(\*) Vide A. n. 21 de 14 de janeiro de 1860 e Circ. n. 49 de 26 do mesmo mez e anno.

intimada a parte, que o tiver produzido, para dizer a bem de seu direito.

Art. 45. Das resoluções dos presidentes das provincias em negocios contenciosos, poderão as partes interpor recurso dentro de 10 dias, por petição munida dos precisos documentos, que manifeste as razões do gravame soffrido; e os presidentes a remetterão com informação, ou sem ella, á respectiva secretaria de Estado. (\*)

Art. 46. Tambem terá logar recurso das decisões dos ministros de Estado em materia contenciosa, e tanto este, como o do artigo antecedente, poderá ser decidido por decreto imperial, sem se ouvir, ou ouvindo as respectivas secções e o Conselho de Estado.

Art. 47. A resolução imperial tomada sobre parecer de secção, consulta do conselho, ou sem ella, em virtude do processo de que trata este capitulo, só poderá ser embargada nos casos:

1.º De não ter sido intimado algum dos prejudicados.

2.º De ter corrido o processo á revelia, que não possa ser imputada ao condemnado.

Art. 48. Os embargos no caso do artigo antecedente só terão logar antes que o decreto imperial seja remettido para a autoridade judiciaria, ou dentro dos 10 dias, contados do em que fór feita a intimação ao condemnado.

Art. 49. Os embargos serão apresentados pelo respectivo ministro ao conselho, o qual consultará ao Imperador para os desattender, ou para reformar a imperial resolução, ou para ordenar que de novo seja examinada na competente secção.

Art. 50. No caso de ser a resolução imperial de novo examinada, poderá sua execução ser suspensa pelo respectivo ministro, quando na demora não haja perigo, e de não ser suspensa possa resultar damno irreparavel.

---

(\*) Vide o Dec. n. 632 de 27 de agosto de 1849.



Art. 51. A imperial resolução será executada como qualquer sentença judiciaria, e pelos mesmos juizes e fôrma pela qual estas o são.

Sendo condemnada a administração, a execução será feita administrativamente.

#### CAPITULO IV

##### DAS DISPOSIÇÕES GERAES

Art. 52. Haverá sempre em effectivo serviço 12 conselheiros de Estado, um dos quaes escreverá as actas dos negocios que deverem ser conservados em segredo.

Art. 53. Si algum conselheiro, em effectivo serviço, não puder exercer suas funcções por mais de 15 dias continuos, será designado o conselheiro de Estado extraordinario, que ha de servir durante o seu impedimento, cèssando o qual, cèssará tambem a substituição, independente de nova ordem.

Art. 54. O conselheiro de Estado que fôr ministro de Estado, ou empregado em qualquer commissão, cujo exercicio fôr incompativel com as funcções do conselho, será considerado impedido, e se lhe applicará o disposto no artigo antecedente.

Art. 55. O conselheiro, que fôr dispensado do exercicio de suas funcções, passará a conselheiro extraordinario.

Art. 56. Só perceberão gratificações os conselheiros em effectivo serviço.

Art. 57. Os conselheiros de Estado, nos actos publicos e funcções da côrte, occuparão o primeiro logar depois dos ministros e secretarios de Estado; terão o tratamento de Excellencia; gozarão das honras de que gozam os mesmos ministros; e usarão do uniforme de que estes usam, tendo, porém, nas mangas da farda, acima dos canhões bordados, uma esphera, e sobre esta a Corôa Imperial.

Art. 58. Todas as autoridades publicas são obrigadas a cumprir as determinações expedidas em virtude deste regulamento, e tendentes á sua execução.

— 13 —

Art. 59. Haverá no conselho, e em cada uma de suas secções tres livros :

- 1.º Para registro das actas respectivas ;
- 2.º Para registro das ordens imperiaes ;
- 3.º Para registro dos pareceres e consultas.

Art. 60. Ficam revogadas todas as disposições em contrario.

Candido José de Araujo Vianna, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, assim o tenha entendido e faça executar com os despachos necessarios. — Palacio do Rio de Janeiro em 5 de fevereiro de 1842, 21º da Independencia e do Imperio.

Com a Rubrica de Sua Magestade o Imperador.

*Candido José de Araujo Vianna.*

— 1 —