

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^a. Dra. Maren Guimarães Taborda

Membro: Prof^a. Dra. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Membro: Prof. Dr. Gustavo Vicente Sander

Membro: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel

*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

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 MONARQUIA CORPORATIVA E GOVERNO POR CONSELHOS.....	21
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
3 ESTADO DE POLÍCIA E REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....	39
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
4 CONSTITUCIONALISMO LIBERAL E CONSELHO DE ESTADO.....	50
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
5 TERCEIRO CONSELHO DE ESTADO.....	62
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
6 A PRODUÇÃO DA SEÇÃO DE FAZENDA.....	81
6.1 FONTES.....	81
6.2 CONJUNTURAS.....	82
6.3 PERÍODO DE 1842 A 1849.....	85
6.4 PERÍODO DE 1850 A 1870.....	94
7 SÍNTESE DA ATIVIDADE DA SEÇÃO DE FAZENDA.....	107
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
CONCLUSÃO.....	128

FONTES PRIMÁRIAS.....	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132
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 Rodrigues¹. 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

¹ 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 (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 Império², 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 nacional³.

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.

² 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.

³ 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 Ministros⁴.

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

⁴ 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 XVII⁵. 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

⁵ 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 portuguesa⁶, 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 histórico⁷.

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.

⁶ 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.

⁷ 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 volumes⁸. 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

⁸ *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*⁹, 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.

⁹ 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.