

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

DOI: <http://dx.doi.org/10.18817/ot.v16i27.680>

**PELOS “NEGÓCIOS DA PROVÍNCIA”**: apontamentos sobre o governo e a administração no Império do Brasil (1822-1834)<sup>1</sup>

**FOR THE "AFFAIRS OF THE PROVINCE"**: notes about government and administration in the Brazilian Empire (1822-1834)

**POR LOS “NEGOCIOS DE LA PROVINCIA”**: notas sobre el gobierno y la administración en el Imperio de Brasil (1822-1834)

ANDRÉA SLEMIAN  
Universidade Federal de São Paulo  
São Paulo/Brasil  
[andrea.slemian@gmail.com](mailto:andrea.slemian@gmail.com)

“Juro aos Santos Evangelhos promover fielmente, quanto em mim couber, o bem geral desta Província de... dentro dos limites marcados pela Constituição do Império. Assim Deus me ajude”<sup>2</sup>.

**Resumo**: Este artigo discute as formas de administração concebidas para as províncias após a Independência, centrando-se no papel dos Conselhos de Governo e nos Conselhos Gerais de Província. Ele defende que devemos entendê-los nas suas singularidades, levando mais em conta o peso da experiência portuguesa de funcionamento tradicional das instituições que os modelos projetados para um novo Estado independente.

**Palavras-chave**: Administração. Conselhos. Primeiro Reinado. Representação.

**Abstract**: This paper discusses the administration pathways designed for the provinces after the Independence, focusing on the role of the “Conselhos de Governo” (Government Councils) and the “Conselhos Gerais de Província” (Province General Councils). It proposes that we should understand them in their singularities, taking more into account the weight of the Portuguese experience of a traditional way of operating institutions than the models designed for a new independent State.

**Keywords**: Administration. Councils. First Reign. Representation.

**Resumen**: Este artículo aborda las formas de administración diseñadas para las provincias después de la Independencia, centrándose en el papel de los “Conselhos de Governo” y los “Conselhos Gerais de Província”. Argumenta que debemos entenderlos en sus singularidades, teniendo más en cuenta el peso de la experiencia portuguesa de funcionamiento tradicional de las instituciones que los modelos normativamente diseñados para un nuevo Estado independiente.

**Palabras clave**: Administración. Consejos. Primeiro Reinado. Representación.

<sup>1</sup> Artigo submetido à avaliação em agosto de 2018 e aprovado para publicação em janeiro de 2019.

<sup>2</sup> *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Lei de 27 de agosto 1828. Dava Regimento para os Concelhos Geraes de Província.

O tema das províncias tem sido recorrente na historiografia para se tratar do processo de formação e apogeu do Império do Brasil no século XIX. Não à toa, no debate coevo desde a Independência ao menos, a construção do governo das partes foi, sem dúvida, uma dimensão incontornável dos problemas a serem enfrentados para formação da unidade política, não apenas no Brasil, mas em toda a América.<sup>3</sup> Desde então, a polêmica sobre formas mais ou menos centralizadoras ou federalizadas de governo fizeram parte do enfrentamento entre projetos, não poucas vezes violento, cuja chave de leitura deve ser política, sobretudo tendo em vista a polissemia que muitas palavras e conceitos rapidamente adquiriram nestas décadas. No entanto, conforme já afirmamos em trabalho anterior, e voltamos a fazê-lo aqui, partir da antonímia entre a autonomia das partes e a eficácia centralizadora da Corte pode vir a prejudicar a percepção da complexidade das variáveis em jogo quando tratamos das práticas institucionais; ainda mais tendo em vista como este processo foi marcado pela opção que afirmou, ao mesmo tempo, a ruptura política com Portugal, bem como construiu os ensaios de unidade sobre os escombros do passado jurídico português e, em consequência, brasileiro.<sup>4</sup>

É neste ambiente das práticas institucionais, ou mais precisamente da administração e de seus dispositivos, que estas páginas pretendem se centrar. Sua intenção não é mais que problematizar as formas para sua compreensão no arranque do projeto imperial do Brasil, tendo em vista a recente e profícua produção historiográfica sobre o tema na última década. Neste sentido, a despeito da qualidade deste avance historiográfico, chamamos a atenção a tendência geral em se explicar este processo sob as bases do que se construiu posteriormente numa chave estatista,<sup>5</sup> sem muitas vezes nenhuma referência aos órgãos, dispositivos e mesmo concepções que eram o presente, nem sequer o passado, da sociedade

<sup>3</sup> Talvez o exemplo mais significativo para caso do Império seja a obra de Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. 2 t.; Id. *Estudos práticos sobre a administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: Garnier, 1865.

<sup>4</sup> O debate sobre a unidade remonta desde a década de 80, a partir dos trabalhos de: CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem. A elite política imperial*. Brasília: UnB, 1981; e de MATTOS, Ilmar R. de. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. Rio de Janeiro: Access Editora, 1999. Hoje continua gerando uma frutífera agenda de pesquisa, desde DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005 e GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Faperj, 2006. Ver também COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil - 1823-1866*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora da UFMG; Iuperj, 2008; e SLEMIAN, Andréa. *Sob o império das leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo: Hucitec, 2009.

<sup>5</sup> Para esta ideia, há que se ter em mente as transformações na dinâmica estatal ao longo do século XIX, e que a dimensão constitucional (defesa de direitos) não é redutível sempre a projetos de criação de Estados; ver COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, P.; ZOLO, Danilo. *O Estado de Direito: História, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198; também FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales: apuntes de Historia de las constituciones*. Madri: Trotta, 1998.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

de então. Algo haverá no fato da historiografia sobre o Império nem sempre conversar com a colonial, fenômeno que está longe de ser apenas brasileiro na medida em que as histórias contemporâneas terminam algumas vezes por estar em grupos, reuniões, congressos e publicações apartadas das coloniais. Com isso, sem negar que o movimento constitucional de 1820 e seus desdobramentos no Império português produziram algo evidentemente novo, interessa-nos pontuar que as experiências de governo das províncias neste primeiro momento foram fruto de uma reformulação da tradição que colocava no ambiente constitucional soluções existentes, as quais sem dúvida criariam tensões com a projeção que se fazia de uma nova agenda para formações de Estados.

Centrar-nos-emos aqui na experiência dos Conselhos criados para governos das províncias logo após a Independência e que têm sido cada vez mais estudados por pesquisas recentes.<sup>6</sup> Ciente do papel político fundamental que eles tiveram no tocante à articulação dos grupos locais, seguiremos outro caminho com o intuito de apresentar aspectos que consideramos reveladores da nossa ideia central: de que há que se levar em conta o caráter tradicional de sua concepção e forma de governo. Para comprová-lo, escolhemos discutir seu campo de ação, tocando nos problemas que envolviam a representação dos “negócios da Província”, bem como a responsabilização de seus membros por seus atos. Ser tradicional não envolvia apenas as formas de administração, mas igualmente a preservação de um caráter de governo local levado adiante por agentes e instituições que possuíam jurisdição (ou seja, poder) para atuarem em nome do monarca nos seus domínios, numa malha institucional que lhes possibilitava grande autonomia dos seus negócios.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> LEME, Marisa Saenz. São Paulo no I Império: poderes locais e governo central. In: OLIVEIRA, Cecília H. de S.; PRADO, Maria Lígia Coelho; JANOTTI, Maria de Lourdes Monaco (Org.). *A história na política, a política na história*. São Paulo: Alameda, 2006; SILVA, Sandra Oenning da. *Estado monárquico descentralizado: a dinâmica política em torno da formação dos conselhos provinciais de Santa Catarina*. 2013. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013; OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834*. 2014. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014; CIRINO, Raissa Gabrielle Vieira. *Pelo bem da “pátria” e pelo Imperador: O Conselho Presidencial do Maranhão na construção do Império (1825-1831)*. 2015. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015; OLIVEIRA, Nora de Cássia Gomes. *O Conselho Geral de província: espaço de experiência política na Bahia 1828-1834*. 2017. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017; MACHADO, André. *Aprendendo uma nova forma de governar: o Conselho da Presidência e o Conselho Geral da Província do Pará (1824-31)*. In: AGÜERO, A. et. al. (Org.). *Jurisdicciones, soberanías, administraciones: configuración de los Espacios Políticos en la Construcción de los Estados Nacionales en Iberoamérica*. (no prelo); FERNANDES, Renata Silva. *As províncias do Império e o governo por Conselhos: o Conselho de Governo e o Conselho Geral (Minas Gerais, 1825-1834)*. *Relatório de Qualificação de Doutorado*, UFJF, 2018.

<sup>7</sup> A bibliografia sobre esta questão é mais que ampla, mas a obra recém-lançada FRAGOSO, João; MONTEIRO, Nuno. *Um reino e suas repúblicas no Atlântico: comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, sintetiza nossa posição.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

Era isso que o combativo deputado paraibano, Joaquim Manoel Carneiro da Cunha, num debate na Câmara dos Deputados nos idos de 1830 defendia como um “sistema de confederação” ao tratar dos Conselhos Gerais de Província sob o argumento de que apenas havia votado pela aprovação da Constituição de 1824 quando lera o artigo que versava sobre sua criação.<sup>8</sup> Segundo ele, eles deveriam ser “pequenas assembleias nas Províncias” que tratavam de seus interesses específicos, e cujos conteúdos nem precisam ser do conhecimento dos legisladores da Assembleia Geral; ao que arrematava provocativamente: “não é esse artigo da nossa constituição o mais liberal, o mais franco?”. Neste sentido, como procurar-se-á mostrar, eles não funcionaram como prenúncios do poder legislativo nas províncias, o que uma leitura rápida e pouco afinada dos termos poderia induzir, mas sim como o epílogo de formas de autogoverno que logo seriam pressionadas pelo projeto de efetivação de um centro, a Corte, ao longo do século XIX.<sup>9</sup>

### **O governo das províncias**

Logo após a Independência, uma das poucas leis aprovadas pela Assembleia Constituinte de 1823 antes de seu fechamento pelo imperador dizia respeito ao governo das províncias. Aprovada como uma norma provisória, em 20 de outubro de 1823, ela extinguiu as Juntas de Governo – que haviam sido criadas no âmbito das Cortes de Lisboa – e o estabelecimento de um presidente escolhido pelo imperador que atuaria juntamente ao Conselho privativo. Este seria composto por seis membros, eleitos da mesma forma que os deputados para a Assembleia nacional (artigo 10).<sup>10</sup> A autoridade presidencial poderia despachar por si só, pois o Conselho não seria permanente, mas no caso da suspensão de magistrados e do comandante militar era necessário o aval dos conselheiros. Igualmente previa-se que deveriam ser tratadas “em Conselho” quaisquer das atribuições previstas aos presidentes no tocante ao fomento da agricultura, educação, estabelecimento de câmaras, proposição de obras, censos, fiscalização das contas e receitas das comarcas, decisão sobre os conflitos de jurisdição nos distritos, vigia sobre a infração das leis, cuidados com os escravos, determinação de receitas extraordinárias, sendo também responsáveis pelas Juntas da Fazenda

---

<sup>8</sup> *Anais do Parlamento Brasileiro* (doravante APB). Sessão de 23 jun. 1830, t. 1. Rio de Janeiro: Typographia de Hipolito José Pinho e Cia., 1874-1879. p. 475. Disponível em: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

<sup>9</sup> Estatal se refere aqui ao que discuto em SLEMIAN, Andréa. À espreita do Estado: reflexões sobre sua formação a partir das Independências na América. *Almanack*, Guarulhos, n. 13, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-463320161303>.

<sup>10</sup> *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1823*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

pública. Como as pesquisas têm comprovado, desde as primeiras nomeações dos presidentes em 1824 instalaram-se igualmente estes Conselhos – por vezes chamado de “Conselho de Governo” ou “da Presidência” – e foram comuns casos de tensão entre ambos diante da prerrogativa dos primeiros em convocar extraordinariamente os segundos (artigo 15).<sup>11</sup>

A Carta Constitucional de 1824 havia previsto a instalação de um outro Conselho eletivo para agir no âmbito local (capítulo V), intitulado “Geral de Província” que seria composto por 23 membros nas províncias mais populosas e de 13 nas demais, e funcionaria sem a presença do presidente de província salvo na abertura de suas sessões. Sua justificativa era o reconhecimento e a garantia do “direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares” (artigo 71). Previa-se como sua principal função “propor, discutir e deliberar” sobre o tema e a esta função, somava-se outra de formar “projetos peculiares, e acomodados as suas localidades, e urgências” (artigo 81). Suas resoluções teriam que ser remetidas diretamente ao presidente da província, que as encaminharia à Assembleia Geral quando esta estivesse reunida; do contrário, o imperador teria o poder de, interinamente, aprová-las e suspendê-las. A Carta constitucional, apesar da generalidade com que definia sua atuação, marcava que os mesmos Conselhos não deveriam legislar sobre os interesses da “nação” e de outras províncias, mas sim sobre todos os “negócios que começa[ss]em nas Câmaras”, que deveriam ser a ele oficialmente remetidos numa clara hierarquia entre ambos. O método para seus trabalhos ficava condicionado à aprovação de um regimento, o que ocorreria logo em 1828, dois anos após a instalação do Parlamento, onde se marcariam todos os procedimentos que, desde o juramento em nome do “bem geral da província”, estabelecia como eles deveriam funcionar. Neste ano, os primeiros já seriam instalados nas capitais das províncias.<sup>12</sup>

Apesar da historiografia já ter corretamente destacado as evidentes diferenças existentes entre ambos órgãos, os estudos de casos demonstram como os Conselhos se constituíram, juntamente com os presidentes, nos principais órgãos de governo da província. Mesmo sendo concebidos entre os coevos com funções distintas – o que explica a aprovação de uma medida em 1831 que proibia os conselheiros de ocuparem simultaneamente cadeiras em ambos Conselhos –, era a prática do que então se entendia por *governo* que os aproximava. Para tanto, é necessário que se tenha em mente duas dimensões concomitantes de funcionamento das formas governativas tradicionais: a predominância de instâncias

---

<sup>11</sup> MACHADO, op. cit.; CIRINO, op. cit.

<sup>12</sup> SLEMIAN, op. cit.

colegiadas de decisão e a imbricação entre administração e justiça, ambas as quais possuíam uma larga abrangência nos territórios ibéricos.<sup>13</sup>

Há muita literatura escrita sobre o papel dos Conselhos e Tribunais superiores enquanto expressão da própria materialidade e expansão das monarquias, que se justifica pela concepção de que governar era, dizendo-o de maneira muito rápida, um ato de fazer justiça.<sup>14</sup> Sem entrarmos em muitos detalhes e polêmicas alheios a nosso objeto, tomemos como jurisdicional a definição desta operação discursiva legitimadora da capacidade do monarca em “multiplicar-se”, por meio de seus vassallos, em agentes e órgãos fornecendo-lhe jurisdição. Tal capacidade de ação se desdobrava em uma pluralidade de instâncias consultivas criadas *ad-hoc* para assessorar os monarcas, as quais não apenas ouviam as partes, como emitiam pareceres sobre como se deveria agir em função de seus direitos particulares – uma arquitetura de poderes de sistema polissinodal.<sup>15</sup> É neste sentido que Fernando Martínez define, para este mundo, que: “Consultar es ante todo instruir con participación de cuerpos y sujetos a los que se reconoce no sólo el derecho, sino también el deber de participar en la conformación de la decisión política”.<sup>16</sup>

Dessa forma, o ato de consultar implicaria o reconhecimento das partes para tomada de decisão que ocorria, ao final, de forma colegiada. O exemplo mais evidente para o caso da América portuguesa seria o do próprio Conselho Ultramarino, constantemente provocado pelos indivíduos ou corpos políticos coloniais por via de petições, queixas ou requerimentos, e que emitia, como é sabido, consultas com seu parecer sobre os casos mais variados, quase sempre após investigação dos fatos.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> HESPANHA, Antonio M. Un autre paradigme d’administration: la Cour en Europe du Sud à l’époque moderne. *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft (Les débuts de l’administration de la Communauté européenne)*. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1992. p. 271-292.

<sup>14</sup> Ver, ao menos: AGÜERO, Alejandro. Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional. In: LORENTE, Marta (Coord.). *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*. Madrid: CGPJ, 2007. p. 21-58. Disponível em: <https://www.academia.edu/24773295/>; GARRIGA, Carlos. Justicia animada: dispositivos de la justicia en la monarquía católica. In: LORENTE, Marta (Org.), op. cit., p. 58-102; MATTOSO, José (Dir.). *História de Portugal: o Antigo Regime*. Rio de Mouro: Lexi Cultural, 2002.

<sup>15</sup> FERNANDEZ ALBALADEJO, Pablo. *Fragments de monarquia*. Madrid: Alianza Editorial, 1994; CARDIM, Pedro. La jurisdicción real y su afirmación en la corona portuguesa y sus territorios ultramarinos (siglos XVI-XVIII). In: ARANDA PÉREZ, Francisco José; RODRIGUES, José Damião (Coord.). *De Re Publica Hispaniae*. Madrid: Silex, 2008. p. 349-388.

<sup>16</sup> MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando. Constitucionalismo consultivo. *Teorder*, n. 10, p. 90, 2011.

<sup>17</sup> BICALHO, Maria F.; COSTA, André. O Conselho Ultramarino e a emergência do secretário de Estado na comunicação política entre reino e conquista. In: FRAGOSO, João; MONTEIRO, Nuno, op. cit., p. 137-158; CRUZ, Miguel Dantas. *Um império de conflitos: o Conselho Nacional Ultramarino e a defesa do Brasil*. Lisboa: ICS, 2015; BARROS, Edval de Souza. *Negócios de tanta importância: o Conselho Ultramarino e a disputa pela condução da guerra no Atlântico e no Índico (1643-1661)*. Lisboa: Centro de História de Além-mar. Universidade de Lisboa, 2008.

Impossível classificar esta forma de governo por meio da lógica de separação de poderes que se construiria posteriormente. Sobretudo porque, se os atos de decisão baseavam-se tradicionalmente na apreciação dos casos, e mesmo nos argumentos das partes, havia sempre a possibilidade de serem contestados pelos envolvidos perante a mesma autoridade que o avaliara ou a outra legitimamente reconhecida como superior (por via de apelação). Em linguagem precisa, isso significava que ações por nós hoje chamadas de meramente administrativas poderiam ser automaticamente metamorfoseadas em questões de justiça se tocassem, ou agredissem, direitos. Geralmente elas se iniciavam por meio de um requerimento ou petição endereçados às mais diversas autoridades, sobretudo às colegiadas, e não apenas da justiça ordinária, como mandava uma difundida prática social.<sup>18</sup> A partir daí o conflito não seguia necessariamente uma forma judicial e poderia tramitar-se simplesmente como uma *querela* (no sentido de queixa). Era evidente a intrínseca relação entre justiça e administração, conforme apontamos acima, como segunda dimensão dos problemas que envolviam *governar*.<sup>19</sup> Na escala local, toda esta árida descrição pode ser visualizada na ação das Câmaras que, como instâncias de poderes fundamentais dotadas de jurisdição, não apenas eram encarregadas das ações da administração, como possuíam seus próprios juízes e recebiam queixas que tendiam a resolver localmente. O tema é sobradamente conhecido pela historiografia, bem como os conflitos de jurisdição que lhe eram subjacentes.<sup>20</sup>

Um discurso contra este *modus operandi* que, cada vez mais desde finais do século XVIII, passaria a ser visto como lento e ineficaz para ações executivas, além de marcado atavicamente por conflitos de jurisdição, estaria na base dos slogans constitucionais. No entanto, esta forma de governo, difundida pelos territórios coloniais, seria igualmente ressignificada no contexto do constitucionalismo emergente, ao menos no ibero-americano, por um outro discurso de reconhecimento dos cidadãos na gestão de seus negócios por meio

---

<sup>18</sup> Uma perspicaz análise do tema para o Império português está em MONTEIRO, Nuno; COSENTINO, Francisco. Grupos corporativos e comunicação política. In: FRAGOSO, João; MONTEIRO, Nuno, op. cit., p. 433-467.

<sup>19</sup> Sobre a relação entre administração e justiça no Antigo Regime, ver: HESPANHA, António M. Justiça e administração entre o Antigo Regime e a Revolução. In: CLAVERO, Bartolomé et. al. (Org.). *Hispania: entre derechos propios y derechos nacionales*. Firenze, 1990, p. 135-204. Disponível em: <http://www.centropgm.unifi.it/cache/biblioteca/034/0139.pdf>; GARRIGA, Carlos. Gobierno y justicia: el gobierno de la justicia. *Cuadernos de Derecho Constitucional*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial. VII (La jurisdicción contenciosa-administrativa en España. Una historia de sus orígenes), 2008. Sobre a construção de uma esfera administrativa autônoma no mundo contemporâneo, ver: MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. Justicia y Administración. In: FIORAVANTI, Maurizio (Ed.). *El estado moderno en Europa. Instituciones y Derecho*. Madrid: Trotta, 2004. p. 65-102.

<sup>20</sup> Para uma síntese, ver BICALHO, Maria Fernanda. Entre a teoria e a prática: dinâmicas político-administrativas em Portugal e na América portuguesa (séculos XVII e XVIII). *Revista de História*, n. 167, p. 75-98, 2012.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

da bandeira da autonomia dos territórios. Assim se daria no ambiente que precipitou as Cortes em Cádiz em 1810, a primeira experiência constitucional neste espaço, quando proliferaram as primeiras Juntas de Governo que representam a soberania do monarca colocado em cativo. Mais especificamente sobre a questão, pela criação legislativa que seus representantes faziam das deputações provinciais, eletivas e colegiadas, expressões em si mesma manifestamente defensoras dos poderes de decisão local, herdeiras de uma larga tradição que seria então veiculada e fortalecida pelo discurso da desconfiança em relação a autoridades executivas unipessoais.<sup>21</sup> O fato teria imensa abrangência na América, onde não deixariam de existir soluções políticas em nome de uma dimensão local de governo que, não poucas vezes, expressavam-se por meio de alternativas colegiadas de poder e decisão que rivalizavam com os primeiros projetos de unidades nacionais.<sup>22</sup>

Tanto as primeiras Juntas, que se instalaram no Brasil após a deflagração das Cortes de Lisboa, como ambas as formas dos Conselhos aqui citados entravam nesta lógica. Para além das funções específicas marcadas a cada um deles, nosso argumento é que eles terminavam por *governar*, de acordo com os moldes existentes, ao decidirem sobre questões que implicavam a ponderação sobre reconhecimento de direitos, ou mesmo sobre infrações à lei e à Constituição – por mais que dependessem do envio de seus encaminhamentos aos ministros na Corte. Neste sentido, tanto nos parece um pouco temerário classificar o Conselho de Governo como um órgão meramente *executivo*, bem como o Conselho Geral como um braço *legislativo* na província, já que sua prática demonstra como não respondiam a esta dinâmica estatal tal qual se projetava para o futuro a partir da Constituição. O que não significava que a ideia de separação de poderes passasse a balizar muitos dos discursos e projetos coevos que pretendessem enquadrar ambos os órgãos na sua chave.

---

<sup>21</sup> Para o problema geral, GARRIGA, Carlos; LORENTE, Marta (Ed.). *Cádiz 1812: La Constitución jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 261-312; MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando. *Entre confianza y responsabilidad: La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. Para o caso de sua abrangência no Brasil, ver: SLEMIAN, Andréa. A administração da justiça como um problema: de Cádiz aos primórdios do Império do Brasil. In: BERBEL, M.; OLIVEIRA, C. *A Experiência Constitucional de Cádiz – Espanha, Portugal e Brasil*. São Paulo: Alameda, 2010, p. 251-283.

<sup>22</sup> De forma geral, vale CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: El Colegio del México, 1993. Mas especificamente sobre governos provinciais, o caso mexicano é especialmente estudado, com similaridades com nosso objeto, ver BENSON, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México: El Colegio del México, 1995; SERRANO, José Antonio. Hacerse un lugar al interior de las provincias: sistema fiscal y diputaciones provinciales en Nueva España y en México, 1820-1823. In: AGÜERO, A. et. al. (Org.). *Jurisdicciones, soberanías, administraciones: configuración de los Espacios Políticos en la Construcción de los Estados Nacionales en Iberoamérica*. (no prelo). Para o caso do Brasil, BERBEL, Márcia; FERREIRA, Paula. Soberanias em questão: apropriações portuguesas sobre um debate iniciado em Cádiz. In: BERBEL, M.; OLIVEIRA, C., op. cit., p. 169-199.

O Conselho de Governo ocuparia, no Primeiro Reinado e início da Regência, um papel importante junto ao presidente na condução da administração das províncias, bem como um já comprovado papel na articulação dos grupos políticos locais.<sup>23</sup> Eles estavam previstos para se reunir ordinariamente uma vez ao ano, logo após a eleição dos seus conselheiros e em um período não superior a dois, e extraordinariamente todos os momentos que seu presidente julgasse necessário; o que não foi incomum, sobretudo nos momentos de maior instabilidade. Tinham por função deliberar sobre as mais variadas matérias que tratassem da execução das leis e controle da máquina pública, devendo “dar parte às Assembleias das infrações das leis”, “ao governo dos abusos”, “decidir temporariamente os conflitos de jurisdição entre as autoridades”, além de “atender às queixas que houverem contra funcionários públicos”.<sup>24</sup> Por essa razão, era comum que ao órgão fossem remetidos representações e pedidos que, quando aprovados, poderiam ser colocados em prática no momento em que o presidente enviava seu pedido de aprovação ao governo imperial. Para além da obrigação de discutir e implementar disposições normativas, os Conselhos tinham também por dever a manutenção da ordem política nas localidades. Mas, segundo os estudos que se dedicaram às suas atividades em diversas províncias, pode-se verificar que eles faziam ainda mais, bem como grande parte das suas sessões era dedicada à resolução de conflitos e tensões presentes no cotidiano da administração pública, exercendo, conforme as palavras de André Machado, um papel como de árbitro. Vários poderiam ser os exemplos dados.

Em agosto de 1826, o presidente de São Paulo convocava uma sessão do seu Conselho para tratar de uma queixa contra as “violências e arbitrariedades” praticadas pelo ouvidor da comarca de Itu, Antônio de Almeida Silva Freire da Fonseca.<sup>25</sup> Meses antes, outra denúncia contra o mesmo ouvidor adentrara na Casa, acusando-o de ter prendido despropositadamente vários cidadãos, quando fora aprovado que ele deveria ir pessoalmente ao Conselho responder pelas acusações.<sup>26</sup> O não cumprimento dessa solicitação era agora agravado pelas novas denúncias, o que fez com que os conselheiros considerassem as ações

---

<sup>23</sup> Veja-se especialmente OLIVEIRA, op. cit.

<sup>24</sup> Os Conselhos de Governo também analisavam a prestação de contas das Câmaras municipais já que, pela lei que os criara, eram eles responsáveis pelo exame das “contas de receita e despesa dos Conselhos, depois de fiscalizadas pelo Corregedor da respectiva comarca” (Lei de 20 de outubro de 1823, artigo 24, parágrafo 11). Posteriormente, com a promulgação da Lei de 1º de outubro de 1828 que instituiu uma reformulação dos municípios, caberia aos Conselhos Gerais de Província a fiscalização das receitas das Câmaras (na prática, ambos os órgãos o faziam).

<sup>25</sup> *Atas do Conselho da Presidência da Província de São Paulo (anos de 1824-1829)*. Documentos Interessantes. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo/Secretaria de Educação, 1961, v.86. Sessão de 08 de agosto de 1826, p.137-8.

<sup>26</sup> Idem. Sessão de 02 de março de 1825, p.41-42.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

do ouvidor realmente “despóticas”, responsáveis por “flagelar” e “pôr em desesperação os povos” da citada localidade, decidindo remeter tudo ao conhecimento do imperador. Além disso, frisavam que “poderosos e verídicos motivos” obrigavam o presidente a pedir à Sua Majestade que se “Dign[asse] mandar recolher o dito ouvidor”. Aprovaram também que fosse colocado em liberdade um alferes da vila de Sorocaba que acusava o mesmo Freire da Fonseca de colocá-lo na cadeia sem culpa formada. Dessa forma, o Conselho deliberava não apenas um encaminhamento para a matéria como também indicava um veredicto para o problema, sem que o mesmo fosse encaminhado a uma esfera judicial.

Casos semelhantes podem ser citados para outras províncias. No ano de 1829, o órgão em Minas Gerais dava seu parecer sobre a realização de uma devassa na Vila de Paracatu, solicitada por autoridades locais após uma série de distúrbios envolvendo militares e a suspeita de ataques ao seu novo comandante.<sup>27</sup> Quando da exposição dos fatos, o Conselho havia determinado que o ouvidor mandasse proceder a um “corpo de delito” dos acusados, bem como à inquirição de testemunhas; com a chegada dos seus resultados, apresentados pelo respectivo juiz ordinário, os conselheiros decidiram pela completa “nulidade” a que estaria fadada a devassa: do “tumultuoso ajuntamento”, as testemunhas escolhidas só chegaram a indicar seis nomes – número que então se considerou insuficiente para caracterizar uma “assuada” – e não comprovariam que as desordens teriam sido motivadas pelas razões alegadas. Assim, foi aprovado um “perpétuo silêncio” sobre o caso.

As tensões causadas pela ação das autoridades judiciais são matéria constante nas deliberações dos presidentes em Conselho. Em sessão de junho de 1832, os conselheiros de Pernambuco aprovaram um pedido de informações ao juiz de paz da Freguesia do Recife, sobre o processo que envolvia um indivíduo que ferira mortalmente outro e que, por sua ordem, saíra da prisão.<sup>28</sup> Dias depois, tendo chegado à Casa as explicações do dito juiz, foi elaborado um parecer que o acusava de ter “dormitado sobre a execução dos seus deveres”, mas que o eximia de culpa em função de doença que o mesmo alegara;<sup>29</sup> por fim, ordenava que se procedesse a “corpo de delito” e se formalizasse o “processo criminal” (como já deveria ter feito o dito juiz). A manutenção da ordem pública estava articulada nas atividades

---

<sup>27</sup> *Actas das sessões do Conselho do Governo da Província de Minas Gerais de 1829* (doravante ACGP-MG). Ouro Preto: Typographia do Silva, 1829. Sessão de 17 de março de 1829, p. 94-100.

<sup>28</sup> *Atas do Conselho do Governo de Pernambuco (1821-1834)* (doravante ACG-PE). Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/Arquivo Público Estadual, 1997, v.2. Sessão de 03 de julho de 1832, p.184.

<sup>29</sup> Idem. Sessão de 10 de julho de 1832, p.187.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

deste Conselho, conforme destacado por Renata Silva Fernandes que analisa como o tema esteve presente em quase todas as suas reuniões.<sup>30</sup>

Estava previsto que caberia ao presidente em Conselho decidir temporariamente sobre casos de conflitos de jurisdição, e nota-se que ambos terminavam muitas vezes a fazer um pouco mais que isso. Neste sentido, chama-nos a atenção uma portaria do ministério dos Negócios do Império, datada de 15 de julho de 1825, em que ordenara aos presidentes de província reunidos em seus Conselhos não apenas o envio de informações a respeito de abusos existentes na administração na Fazenda Pública, bem como o apontamento de meios para lhes aumentar o rendimento. Temos conhecimento que, em 1832, o Conselho de Governo de Pernambuco acusava a Junta da Fazenda de tomar a arbitrária deliberação de receber em moeda de prata metade dos impostos que pagavam os agricultores de açúcar e algodão, sendo que os mesmos eram medidos em moeda de cobre com menor valor, aumentando o ônus sobre os produtores.<sup>31</sup> Um parecer emitido por um dos conselheiros defendia que os impostos fossem pagos na mesma moeda em que se procedia à avaliação, e requeria que, depois de ouvida a Junta, tal abuso fosse comunicado ao governo. Assim se decidiu. Anos antes, o mesmo Conselho aprovara que a Junta de Fazenda fornecesse esclarecimentos sobre uma queixa de injustiça encaminhada ao órgão por um particular acerca dos lugares de negócios no Trapiche da Alfândega.<sup>32</sup> Como argumentamos acima, nada disso era estranho à prática tradicional de governar, o que significava tratar efetivamente dos negócios locais, emitir decisões e juízos dos conflitos na administração.

Ainda que com funções distintas, os Conselhos Gerais tendiam a seguir a prática semelhante, sem a presença do presidente. A historiografia tem destacado suas atividades no que toca, sobretudo, à sua atribuição de formulação de propostas e projetos para as províncias, em uma tentativa de reconhecer nele funções semelhantes às legislativas; mas a verdade é que o “direito de intervir” nos negócios da sua província e a seus interesses particulares vinha enunciado antes no parágrafo da Constituição com toda a generalidade que lhe era correspondente. Também era expressamente citado aos Conselhos a função de avaliar as posturas municipais e propor o que conviesse aos seus interesses, aprovar a execução de obras de grande porte, receber o balanço das contas das Câmaras, bem como a notícia de “infrações

---

<sup>30</sup> FERNANDES, op. cit., p. 340-341.

<sup>31</sup> ACG-PE, v.2. Sessão de 09 de fevereiro de 1832, p.149-150.

<sup>32</sup> Idem. Sessão de 04 de julho de 1829, p.70-71. No ano seguinte (sessão de 15/julho, pp.106-7), uma resolução do Conselho ordenava à Câmara Municipal de Recife que respondesse, em oito dias, a um requerimento de um particular.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

da Constituição e das prevaricações ou negligências de todos os empregados” (que também poderiam ser encaminhadas ao Conselho de Governo). Como sabido, estes segundos Conselhos teriam seu regimento aprovado no mesmo ano que se daria uma nova forma de regulamentação às Câmaras, em 1828, as quais não apenas passavam a ser subordinadas a eles, como perderiam, pela letra da lei, funções de jurisdição contenciosa transformando-se em “corporações meramente administrativas”.<sup>33</sup> É sobre este segundo ponto que nos parece importante a coincidência das datas, pois é comprovado que este Conselho, bem como o outro que assessorava o presidente, estavam constante e diretamente tratando de conflitos de administração que, nos primeiros anos do Império, terminavam por aí desaguar. Antes de voltarmos ao tema, vale observar alguns casos.

As resoluções dos Conselhos tratavam de uma diversidade de assuntos,<sup>34</sup> como: impostos (diminuição ou criação), rendas públicas, favorecimento de lavouras e lavradores, corpos militares, instrução pública, criação de vilas e freguesias, ação dos juízes de paz e outras instâncias da Justiça, “civilização” dos índios, administração da Fazenda Pública, iluminação de cidades e povoação de áreas, abertura de estradas, entre outras, além da aprovação de posturas e solicitações municipais<sup>35</sup>. Dessa forma, grande parte de suas matérias diziam respeito às municipalidades, e, similarmente aos Conselhos de Governo, mesclavam ações que hoje chamaríamos da esfera do governo ou da justiça, ainda que tivessem menor ação direta de polícia.

Neste sentido, é interessantíssimo um caso discutido por Sandra Oenning da Silva em que o Conselho Geral de Província claramente trataria de um conflito que envolveu a câmara do Desterro, num procedimento que poderia bem ser equiparado a uma querela.<sup>36</sup> Em 1831, dois comerciantes espanhóis apresentam uma queixa contra a Câmara do Desterro que proibia aos suplicantes seu comércio, por meio da invocação de uma postura que proibia os estrangeiros de vender a retalhos sem concessão legitimamente ratificados. A Câmara seria ouvida pelo Conselho e teria reafirmado sua decisão alegando que os estrangeiros não poderiam ter no país direito equiparáveis aos dos cidadãos brasileiros. Ambos comerciantes também se manifestariam, afirmando terem solicitado sua cidadania, por serem casados e

---

<sup>33</sup> Lei de 1º de outubro de 1828.

<sup>34</sup> Cabe esclarecer que no Rio de Janeiro não havia governo de Província, todas as suas resoluções eram encaminhadas diretamente à Corte.

<sup>35</sup> Do material encaminhado para a Assembleia, várias representações e propostas das Províncias encontram-se no Arquivo da Câmara dos Deputados (CEDI-CD), em Brasília; nem todas, no entanto, entraram no trâmite e foram citadas nos *Anais*, até porque seu conteúdo poderia ser diluído nas propostas das Comissões.

<sup>36</sup> SILVA, op. cit., p. 34 seg.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

residirem muitos anos no Desterro, em função da qual reclamavam para si a conformidade com a Constituição pelo seu “direito” de desenvolver “todos e qualquer ramo de indústria, trabalho ou comércio [...] que em harmonia se acha com os princípios de Direito que apontaram” (p.38). O Conselho Geral ponderou que os estrangeiros não poderiam possuir os mesmos direitos que os brasileiros, mas reconhecia a argumentação dos espanhóis em nome dos “Direitos Naturais e Civis” que todos deveriam ter acesso. E mais, reconhecia que a Câmara exorbitava suas funções e que a dita postura deveria “perder todo o vigor”, para o que encaminhava a uma comissão a revisão da mesma.

Exemplos semelhantes seriam inúmeros, comprovando a ação do órgão em nome da justiça. Um deles é encontrado na sessão do Conselho Geral de Minas Gerais, de janeiro de 1831, quando se discutiu uma longa acusação feita pela Câmara da Vila de Pitangui contra uma arbitrariedade que teria praticado seu juiz de fora.<sup>37</sup> Após a descrição de seus atos, os conselheiros julgaram inquestionável a necessidade de remoção do juiz, votando que a matéria fosse urgentemente encaminhada aos deputados e ao Executivo. Procedimento muito semelhante ocorreu no Conselho Geral do Ceará, ainda em 1831, quando um particular reclamou ao órgão a injustiça de uma multa que lhe havia sido imposta pela Mesa Paroquial de Vila Nova.<sup>38</sup> Após a exposição do problema, o parecer do Conselho indicava que se oficiasse ao presidente da Província para fazer constar àquela Câmara a resolução do queixoso, pois a multa por ele sofrida havia sido “imposta ilegalmente”. Era dessa forma que também esses Conselhos solucionavam regularmente assuntos contenciosos.<sup>39</sup>

É evidente que o Conselho Geral passaria a ter ingerência sobre assuntos que antes eram preponderantemente apenas das Câmaras, bem como um papel importante enquanto mais uma instância na resolução de conflitos locais. Não era incomum que um assunto pudesse vir a desaguar em ambos os Conselhos, ou mesmo que houvesse certa dúvida sobre qual deveria ser a separação de seus assuntos.<sup>40</sup> Mas tudo indica haver um entendimento

<sup>37</sup> *Collecção dos Diarios do Concelho Geral da Província de Minas Gerais* (doravante CGP). Ouro Preto: Typographia do Universal. Sessão de 24 de janeiro de 1831, p.129-130.

<sup>38</sup> *Atas do Conselho Geral da Província do Ceará (1829-1835)* (doravante ACGP-CE). Fortaleza: INESP, 1997. Sessão de 13 de dezembro de 1831, p. 179.

<sup>39</sup> Vários outros exemplos ainda poderiam ser citados para o caso de Minas Gerais: os que envolveram o juiz de paz e o ouvidor da Vila de Paracatu (ACGP-MG, sessão de 11 de dezembro de 1830); um sobre mudança de estrada na Vila de Pitangui (CGP-MG, sessão de 16 de dezembro de 1830); outros sobre arbitrariedades ocorridas na Vila de Paracatu (CGP-MG, sessão de 16 de dezembro de 1831) e de Caeté (CGP-MG, sessão de 19 de dezembro de 1832).

<sup>40</sup> MACHADO, op. cit., registrou um caso do Pará em que o presidente da província vetou a continuidade de um debate sobre a criação de escolas no Conselho da Presidência alegando que se tratava de tema da alçada do Conselho Geral. SILVA, op. cit., refere-se a um juiz de paz que recorreu a ambos os Conselhos, e o caso seria encaminhado ao presidente (p. 69).

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

de que cabia igualmente ao Conselho Geral arbitrar sobre casos de conflitos e irregularidades – afinal a ele também cabia o encaminhamento de casos de infrações à Constituição. Era assim que, em 1831, o Conselho Geral de Minas Gerais acusava o recebimento de uma resolução da Câmara dos Deputados para que lhe fossem encaminhadas quaisquer informações sobre arbitrariedades cometidas na esfera administrativa provincial.<sup>41</sup> Para isso, os conselheiros aprovaram a instalação de uma comissão especial e decidiram que se enviaria o mesmo ofício às Câmaras para que estas estivessem cientes da importância da matéria.<sup>42</sup> A solicitação vinda da Corte atestava que ela mesma dependia, e por isso apostava, nestas instâncias locais para uma soberania sobre o território.

Por seu lado, pode-se dizer que nem mesmo os Conselhos foram imediatamente reconhecidos na totalidade dos territórios municipais de cada província. Veja-se um caso em que os conselheiros, não podendo impor seu papel, apelaram à Corte. Tratavam-se de abusos que vinham sendo cometidos no contrato de venda de “aguardentes da terra” que, segundo o Conselho Geral da província do Espírito Santo, instituiu um “verdadeiro monopólio contra o pobre lavrador nas condições com que os arrematantes desta renda o celebra[va]m perante as Câmaras”.<sup>43</sup> Por essa razão, os conselheiros alegavam ter enviado um requerimento aos vereadores da cidade de Vitória pedindo esclarecimentos sem obterem resposta. Dessa forma, encaminhavam ao ministério um pedido de orientação de como deveriam proceder na questão, bem como um projeto aprovado no seu âmbito que extinguiu o dito contrato como “oposto à Constituição que felizmente” os regeria. Não deixavam também de criticar a postura da Câmara que, além de proceder “inconstitucionalmente negando ao Conselho esclarecimentos”, “embaraçavam” o exercício que lhe competia com vistas ao melhoramento dos serviços públicos. Mas a questão tocava em um outro problema, como se verá a seguir, haja visto que as províncias enquanto unidades políticas soberanas ainda estavam para se construir.

### **A representação e os Conselhos**

Ambos os Conselhos enfrentaram problemas para sua implementação os quais variaram muito de acordo com cada contexto e momento. No que se trata dos Conselhos de

---

<sup>41</sup> ACGP-MG. Sessão de 07 de dezembro de 1831, p.21-22.

<sup>42</sup> Temos notícias de que a resolução dos deputados foi respondida pelo Conselho Geral de Mato Grosso em fevereiro de 1834, encaminhando ao governo uma lista com uma série de irregularidades que teriam sido cometidas pelas autoridades provinciais. CEDI-CD, Ofícios sobre Províncias e Municípios, 1834, maço 15, pasta 1.

<sup>43</sup> Idem, 1833, maço 14, pasta 1, ofício de 28 de janeiro de 1830.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

Governo, apesar de existir um único regulamento, as condições de instalação e funcionamento foram diferentes de província para província a depender também da relação estabelecida com os presidentes. Estes possuíam um papel central para sua convocação extraordinária, mas é fato que sua força local, capacidade de utilização de manobras políticas junto a ambos órgãos e mesmo para influenciar nas eleições dos conselheiros só poderiam ser evidentes se ele estivesse associado com grupos locais.<sup>44</sup>

No que se trata do Conselho Geral em particular, um dos problemas que marcou seu funcionamento, sobretudo nos primeiros anos, foi o da falta de comparecimento dos conselheiros que, muitas vezes, encontravam-se em regiões distantes e pouco conectadas com a capital da Província; situação agravada pela ausência de gratificação a eles (ao contrário do que acontecia para os que compunham o Conselho da Presidência). Nesse sentido, o ocorrido no órgão na Bahia seria exemplar. Logo na primeira representação por ele encaminhada ao Rio de Janeiro, colocava o problema da inexistência de formas de repressão aos membros que não tomassem assento, e pedia medidas contra os faltantes<sup>45</sup>. Afirmava para aquela sessão (de 1828-29), maiores tinham sido os dias sem sessão do que o contrário, ficando “paralisado o serviço que a Constituição, no artigo 71, reconhec[ia] ter todo Cidadão de intervir nos negócios de sua Província”.<sup>46</sup>

No início da segunda sessão, marcada para começar em 30 de setembro de 1829, os conselheiros baianos, reunidos em número menor do que o necessário, mandaram convocar os demais.<sup>47</sup> Com a recusa destes em comparecerem, tomaram os presentes a liberdade de lavrar uma *Ata* que simplesmente suspendia seus dois meses de trabalho para aquele ano. A decisão foi encaminhada ao presidente da Província que, em Conselho, corroborou-a, mandando um ofício à Corte. A resposta vinda do Rio de Janeiro foi explícita: em aviso, datado de 29 de dezembro, o ministro José Joaquim Carneiro de Campos (Marquês de Caravelas) criticou duramente a medida e acusou os conselheiros de terem infringido a Constituição no seu artigo 77, que prescrevia que o mesmo Conselho deveria se reunir todos os anos. Ordenava que os Conselhos imediatamente chamassem por uma “sessão preparatória” e que nela permanecessem até o comparecimento do número mínimo para seu

---

<sup>44</sup> DOLHNIKOFF, Mirian. Representação na monarquia brasileira. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 9, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/alb/article/view/11706>.

<sup>45</sup> CASTRO, Renato Berbert de. *História do Conselho Geral da Província da Bahia 1824-1834*. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1984. p.50. Pela Constituição (art. 73), os Conselhos Gerais das Províncias mais populosas seriam formados por 21 membros, e os das menos por 13 (art.73). Para que houvesse reunião, era necessária a metade de seus membros mais 1 (art. 78).

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.57.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

início ordinário. Assim se procedeu, mas foi somente a partir de 28 de fevereiro do ano seguinte que a sessão pôde funcionar com regularidade.

O mesmo problema afetava outras localidades. Ainda em 1829, um requerimento encaminhado pelo presidente e secretário do Conselho Geral do Ceará ao ministro José Clemente Pereira, pedia que fossem tomadas providências para sanar a falta de conselheiros na sessão. Noticiava que, dos 21 eleitos (mais quatro suplentes), na abertura dos trabalhos haviam comparecido 11, o mínimo para que o mesmo funcionasse. Observava que em se tratando de uma Província “pobre”, marcada pela “peste, seca, e revoluções nos anos próximos passados”, os citados conselheiros enfrentavam muitas “dificuldades” e “despesas” para virem à capital, além do abandono de “seus interesses particulares”.<sup>48</sup> O documento chegou à Câmara dos Deputados, bem como um outro escrito exatamente um ano depois, de idêntico teor, descrevendo em palavras e expressões semelhantes as difíceis condições locais, e novamente clamando pela tomada de medidas legislativas.<sup>49</sup>

Nas *Atas* das reuniões do Conselho Geral do Ceará, na cidade de Fortaleza, o problema do não comparecimento de seus membros ficou registrado tanto para o ano de 1830 como para o de 1831.<sup>50</sup> Neste último, os conselheiros propuseram um projeto que visava sanar esse problema, com a mudança da instalação da sessão para o começo de agosto e uma punição monetária para os faltantes por mais de um ano. No mesmo período, Comissões da Câmara dos Deputados alegavam ter recebido ofícios de Sergipe e do Espírito Santo apontando o mesmo problema, tratado na Casa como “falta de patriotismo”, dada a consequente “paralisação” dos trabalhos provinciais e o não cumprimento da Constituição.<sup>51</sup> Da mesma forma, o presidente da província de Pernambuco, Manoel Zeferino dos Santos afirmava, em agosto de 1833, que estava o mesmo Conselho sem se reunir há mais de um mês devido ao não comparecimento de seus membros; entre as razões para o descaso dos conselheiros, dizia acreditar estarem baixas as gratificações. Alegava que a situação causava “grande retardação na execução dos negócios públicos” pois imensa era a “generalidade” de matérias que deveriam ser deliberadas pelo presidente em Conselho (art. 24), o que

---

<sup>48</sup> ANRJ (Arquivo Nacional do Rio de Janeiro). *Negócios de Províncias*, IJJ<sup>9</sup> 172, ofício de 02 de dezembro de 1829.

<sup>49</sup> Idem, ofício de 02 de dezembro de 1830.

<sup>50</sup> *Atas do Conselho Geral da Província do Ceará (1829-1835)* (ACGP-CE), Fortaleza: INESP, 1997. p. 167; 178.

<sup>51</sup> CEDI-CD, Petições sobre Províncias e Municípios, 1831, maço 17, pasta 1.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

transformava o “governo das Províncias numa verdadeira oligarquia” que impedia a “pronta solução” para negócios urgentes.<sup>52</sup>

Diversas razões poderiam ser alegadas para explicar a dificuldade na implementação dos Conselhos Gerais de Província. Ainda que muitos destes espaços possam aparecer para nós como estratégicos também em função das articulações políticas que se reconfiguravam em algumas províncias, há que se lidar com o fato da inexistência de articulações internas que assegurassem a existência efetiva de unidades provinciais (inclusive no que tocava à definição de suas áreas limites). Pelo que tem discutido a historiografia, não era incomum que muitos preferissem ocupar cargos e funções de vereanças nas Câmaras, ou mesmo atuar no Conselho de Governo, do que assumir cargos neste Conselho Geral. A falta de gratificação dos seus membros e o fato do Conselho Geral representar uma instância a mais de governo em relação ao seu congênere, do Governo que atuaria juntamente ao presidente, podem igualmente ajudar a explicar. Mas há que se tomar cuidado em como ler este aparente descaso com o órgão.

É necessário igualmente lembrar que um espaço de permanente tensão no cotidiano dos Conselhos seriam as Câmaras, haja vista que do ponto de vista institucional elas passaram a ser-lhes subordinadas. Era comum os próprios Conselhos do Governo e presidente citarem o descaso dos municípios em lhe prestarem informações, como aconteceu em Pernambuco em 1826, quando se decidiu enviar uma circular a todos para que apresentassem o mais brevemente suas contas.<sup>53</sup> Anos depois, o mesmo Conselho reclamava que a Câmara da cidade do Recife se negava a lhe apresentar suas contas e prestar obediência.<sup>54</sup> Passados alguns dias, o Conselho multou a Câmara, sob a alegação de que ela não havia cumprido com seus deveres, mandando proceder contra seu presidente e vereadores.<sup>55</sup> O conflito continuaria nas sessões seguintes.

Outros Conselhos Gerais teriam reclamações semelhantes. Em 1830, o do Ceará acusava as Câmaras da Província de completo desleixo na prestação das suas contas que, desde o ano de 1825, não tinham sido entregues por muitas delas.<sup>56</sup> No ano seguinte, o presidente, em nome de seu Conselho privativo, enviava essa solicitação para o ministério, pedindo que “Sua Majestade Imperial resolvesse sobre o objeto como julgasse ser de

---

<sup>52</sup> ANRJ, Negócios de Províncias, IJJ<sup>o</sup> 251.

<sup>53</sup> ACG-PE, v.2. Sessão de 27 de janeiro de 1826, p.11.

<sup>54</sup> Idem. Sessão de 26 de abril de 1833, p.234-5.

<sup>55</sup> Idem. Sessão de 10 de maio de 1833, p.238-9.

<sup>56</sup> ACGP-CE. Sessão de 04 de dezembro de 1830, p. 167.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

justiça”.<sup>57</sup> Foi num parecer emitido pelo Conselho Geral de Minas Gerais acerca de um ofício da Câmara de Mariana que as tensões se revelaram mais explicitamente. Argumentaram os conselheiros que, além do não cumprimento de suas ordens sobre as contas municipais, um vereador da dita Câmara taxara a resolução do Conselho de “injuriosa, injusta e degradante” por se esperar um “servilismo” da antiga corporação. Segundo o texto, no cúmulo do “desvario”, o homem teria dito que a Câmara não devia “inteira subordinação ao presidente da Província”. Terminava sustentando que cabia ao Conselho formar as “leis para os respectivos municípios” e que era “incompreensível” que alguém ainda pudesse pregar a “independência da Câmara à vista da lei de 1<sup>o</sup> de outubro”.<sup>58</sup>

Na correspondência de ambos os Conselhos com as autoridades imperiais eram frequentes as referências a casos de arbitrariedades municipais. Em sessão de 1829, o Conselho de Santa Catarina e seu presidente encaminharam ao ministério um ofício em que acusavam a Câmara de Lages de não dar posse ao vereador mais votado sob a alegação do mesmo “ser pobre”.<sup>59</sup> Afirmavam que dessa forma a lei era infringida, e ordenavam que o citado vereador fosse imediatamente empossado, inclusive como presidente da Câmara. Remetiam tudo para aprovação do imperador.

Dois outros casos também exemplificam esse controle por parte dos Conselhos. Em 1830, o presidente do Sergipe enviava ao Rio de Janeiro um ofício documentado acerca de supostas irregularidades cometidas pela Vila de Santo Amaro das Brotas.<sup>60</sup> Alegando que seus vereadores não apenas mostravam “negligência” quanto ao serviço público, deixando de comparecer às reuniões sem justa causa, como executavam uma série de procedimentos de teor duvidoso quanto à prática da lei. Em especial, contestava a decisão da Câmara de tornar nulas duas sessões de setembro sob a justificativa de terem sido feitas sem a presença do presidente da Casa e com a “exclusão positiva e escandalosa não só dos efetivos, como de suplentes” com maior número de votos. O Conselho presidencial decidira enviar o assunto ao governo do Império, ressaltando que já havia noticiado à vila a necessidade de normalizarem seus trabalhos regulares mesmo que, para isso, precisasse colocar seus membros “omissos” na inteira observância da lei (de outubro de 1828).

O outro dizia respeito aos abusos que vinham sendo cometidos no contrato de venda de “aguardentes da terra” que, segundo o Conselho Geral da Província do Espírito

<sup>57</sup> ANRJ, Negócios de Províncias, IJJ<sup>o</sup> 173, ofício de 26 de janeiro de 1831.

<sup>58</sup> ACGP-MG. Sessão de 03 de fevereiro de 1831, p.363-4.

<sup>59</sup> ANRJ, Negócios de Províncias, IJJ<sup>o</sup> 439, ofício de 21 de março de 1829.

<sup>60</sup> CEDI-CD, Ofícios sobre Províncias, 1830, maço 21, pasta 1, ofício de 05 de maio de 1830.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

Santo, instituiu um “verdadeiro monopólio contra o pobre lavrador nas condições com que os arrematantes desta renda o celebra[va]m perante as Câmaras”.<sup>61</sup> Por essa razão, os conselheiros alegavam ter enviado um requerimento aos vereadores da cidade de Vitória pedindo esclarecimentos sem obterem resposta. Dessa forma, encaminhavam ao ministério um pedido de orientação de como deveriam proceder na questão, bem como um projeto aprovado no seu âmbito que extinguia o dito contrato como “oposto à Constituição que felizmente” os regeria. Não deixavam também de criticar a postura da Câmara que, além de proceder “inconstitucionalmente negando ao Conselho esclarecimentos”, “embaraçavam” o exercício que lhe competia com vistas ao melhoramento dos serviços públicos.

Como se vê, a pressão contrária que as Câmaras promoveram às forças centrípetas do novo arranjo provincial como espaços de poder locais consolidados em uma larga tradição colonial e de elites locais é incontestável. No entanto, o que nos parece ser mais evidente é que, para além de sua resistência, a qual também teve como contrapartida um movimento pela construção de novos pactos políticos em nome dos novos centros provinciais, era a falta de articulação de uma unidade que se pudesse conceber como provincial. Os estudos atuais sobre algumas províncias deslindam, uns mais outros menos, os arranjos locais que permitiam a junção de interesses locais e materializavam-se pela ocupação de espaços de representação disponíveis; dito de forma mais direta, quais seriam as localidades que passariam a falar em nome de uma unidade provincial e não apenas nos seus interesses particulares.<sup>62</sup> Seu entendimento parece-nos explicar como, em alguns momentos, os conselheiros eleitos priorizassem estar politicamente presentes nos seus espaços locais que não o do Conselho Geral em função da avaliação da pertinência da assertiva dos negócios da província.

Se tomarmos as formas de construção das unidades políticas desde as experiências constitucionais ibéricas, duas foram as concepções de representação que, muitas vezes em disputa, diziam respeito exatamente ao que se pode observar para nosso caso: uma que falava em nome do “econômico” das localidades, das partes, numa versão que se assemelhava a noções de autogoverno das quais tratávamos no início; e outra que falava em nome da construção *nacional* no sentido de vínculos abstratos que abririam legitimidade para a agenda estatal.<sup>63</sup> Para o caso do Império do Brasil, logo na abertura dos trabalhos da Assembleia

---

<sup>61</sup> Idem, 1833, maço 14, pasta 1, ofício de 28 de janeiro de 1833.

<sup>62</sup> OLIVEIRA, Nora, op. cit., observa como para a Bahia o Conselho Geral de Província seria composto por uma elite política na sua imensa maioria originária de Salvador e do Recôncavo (113 seg.).

<sup>63</sup> Específica e precisamente discutido por PORTILLO VALDÉS, José María. Nación política y territorio económico. El primer modelo provincial español (1812). *Historia Contemporanea*, n. 12, 1995, p. 247-277 (Dossiê Historia y Derecho). Ver também SEBASTIÁN, Javier Fernández. Provincia y Nación en el discurso

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

Constituinte de 1823, a primeira polêmica que se instalaria nas sessões preparatórias permite que se verifique esta tensão. Quando da aprovação de um regimento provisório para seus trabalhos, os deputados se empenharam em uma discussão se a cadeira do presidente da Casa ficaria no mesmo nível que a do imperador, ou não. Também se este último deveria estar coberto com a coroa, manto e cetro imperial neste espaço.<sup>64</sup> Houve quem dissesse que ambas as cadeiras ficassem no mesmo nível, pois que urgia respeitar que um “pacto” ainda não fora estabelecido entre as partes que se pretendiam à nação em nome de direitos existentes antes mesmo da Independência e do imperador.<sup>65</sup> E, contrariamente, os que marcavam a diferença entre ambos afirmavam que o monarca representava uma unidade que já estaria formada independentemente do que se decidiria na Assembleia. Sem ironia do destino, venceria a distinção com o trono no topo, seguido pelo presidente no primeiro degrau, quando o imperador estivesse na sala; ou seja, de que a soberania estaria sobretudo no monarca e não nas suas partes.

O enfrentamento entre ambas formas de representação apareceria constantemente e com contundência quando o tema fosse tanto o da nação como o da província, sobretudo nos anos iniciais do Império.<sup>66</sup> Ainda que pareça uma obviedade, há que se ter em mente que a projeção das unidades provinciais não se confundiu com a constituição e funcionamento das mesmas enquanto unidades administrativas de fato. O risco a isso é não apenas imaginar este processo como inevitável, bem como perder parte importante desta história para compreensão dos Conselhos. Sobretudo o do Conselho Geral, que desempenhou um papel muito mais voltado à atividade de governo que de tipo legislativa. É verdadeiro que, ao final do Primeiro Reinado e início Regência, começaria um movimento de pressão para formação das Assembleias provinciais, igualmente na Câmara dos Deputados, fruto das disputas em jogo na formação de um novo Estado.

## **A responsabilidade e os Conselhos**

---

político del primer liberalismo. In: ÁLVAREZ, Carlos Forcadell; MATEO, María Cruz Romeo (Ed.). *Provincia y nación: los territorios del liberalismo*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2006.

<sup>64</sup> DAG, v.1, sessão de 30 de abril.

<sup>65</sup> DAG, v.1, sessão de 30 de abril, p.5.

<sup>66</sup> Veja-se especialmente os capítulos sobre nação no FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (Dir.). *Diccionario político y social del mundo ibero-americano: Conceptos políticos fundamentales, 1770-1870*. Iberconceptos. 10 tomos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Fundación Carolina, 2014.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

As questões que servem para marcar a historicidade dos Conselhos não estarão completas se deixarmos ao menos de mencionar o tema da responsabilidade. Infelizmente devido aos poucos estudos sobre a questão, quase inexistentes no Brasil, arriscamo-nos a enunciá-lo aqui por termos indícios de que ele foi uma peça chave na compreensão destas formas de administração.<sup>67</sup> Neste sentido, como já se discutiu acima, nas formas existentes de governo havia um permanente espaço de contestação das decisões quando quem quer que fosse alegasse ter sido atacado em seus direitos (via petição ou queixa, em geral); o que fazia com que um tema *governativo* passasse automaticamente a *contencioso* exigindo uma decisão que contemplasse os argumentos enunciados pelas partes.<sup>68</sup> Exatamente como vimos ter sido a prática de ambos os Conselhos. Como contrapartida a isso, era regra que os agentes pudessem ser responsabilizados por seus atos, o que era comum estar previsto para os órgãos colegiados de decisão, na medida em que esta pudesse significar prejuízo a alguém.

Chama-nos a atenção que dessa forma estivesse expressa na lei de criação dos Conselhos de Governo de 1823. Nela, era clara a responsabilidade que deveria caber aos seus membros no seu artigo 23: “São responsáveis pelas deliberações do Conselho aqueles, a quem por seus votos for atribuído o *prejuízo* de alguma resolução” (grifos nossos).

Igualmente clara era a ideia de prejuízo que poderia ser causado, espelhando a lógica da qual tratávamos. Para que a responsabilização dos atos pudesse ser devidamente marcada, no seu artigo 27, determinava-se como deveriam ser publicadas as matérias decididas por cada um, presidente e Conselho, a saber:

Se o Conselho *tiver deliberado*, a fórmula da publicação será esta: - O Conselho resolveu... Se porém o Presidente *tiver deliberado por si só*, na conformidade do artigo precedente, a fórmula será: - O Presidente temporariamente ordena... Nas outras matérias, em que é livre ao Presidente consultar, ou não, ao Conselho, as resoluções tomadas pelo mesmo Presidente, serão publicadas no primeiro caso por esta fórmula: - O Presidente, ouvido o Conselho, *resolveu...* -; e no segundo por esta outra: - O Presidente *ordena...* (grifos nossos).

<sup>67</sup> Destacamos dois recentes estudos sobre a responsabilidade: VELLOZO, Júlio César de Oliveira. *Constituição e responsabilidade no Império do Brasil*. Embates parlamentares sobre a responsabilização de ministros, magistrados e empregados públicos em geral. Curitiba: Juruá, 2017; RECHDAN, Luís Henrique J., *Constituição e responsabilidade: a articulação de mecanismos para controlar os atos ministeriais pela Assembleia Geral Legislativa do Império do Brasil (1826-1829)*. São Paulo: Tese de Doutorado, USP, 2016.

<sup>68</sup> GARRIGA, Carlos; LORENTE, Marta. Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845). Una propuesta de revisión. In: IÑURRITEGUI José María; PORTILLO, José María (Ed.). *Constitución en España: orígenes y destinos*. Madrid: CEPC, 1998. p. 215-272.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

Se estamos num bom raciocínio, deveríamos ao menos problematizar a ideia que nos vem à mente, devido à força com que o discurso estatal contamina nossas perguntas sobre o passado, de que o Conselho deveria servir apenas de “freio” à ação dos presidentes. Não foi incomum que os coevos utilizassem politicamente tal discurso. Mas, ao menos, cabe imaginar que as questões seriam muito mais complicadas se tomamos em conta a dinâmica de que cada qual deveria responder por seus atos e, conseqüentemente, por prejuízos causados.

A matéria é mais movediça no que se tratava dos Conselhos Gerais de Província. Se já ficou claro que estes, como árbitros que se constituiriam das questões a eles encaminhadas, terminavam por agir no governo das localidades, sua responsabilidade não seria expressamente marcada. Ao contrário, no debate sobre sua criação, evocara-se que seus conselheiros deveriam ter a prerrogativa da inviolabilidade, um direito que surgiria com o constitucionalismo, especialmente talhado aos representantes da nação. Sua enunciação vinha da necessidade de preservar de ataques, acusações e incriminações públicas os deputados, proponentes e vigilantes das leis para que pudessem agir livremente.<sup>69</sup>

Em 1826, na Câmara dos Deputados, nada menos que Bernardo Pereira de Vasconcellos propunha uma indicação que eles abrissem mão de marcar a inviolabilidade dos membros dos Conselhos Gerais de Províncias defendido pelos deputados para que seu projeto fosse aprovado. O Senado mostrava-se irredutível a considerá-la e ambas as Casas não se entendiam para aprovação da lei de regulamentação do órgão. Vasconcellos evocava os “danos que est[ariam] sofrendo os povos das Províncias por essa falta [a não implementação do Conselhos Gerais], estando, como est[ariam], privados de um direito, que a constituição lhes confere, e que ninguém lhes pode tirar sem manifesto atentado à lei constitucional”.<sup>70</sup> Apesar de reconhecer que a imunidade de seus membros seria essencial para emissão de suas opiniões, numa retórica digna de seu nome, pedia que se abrisse mão dela para que eles pudessem funcionar.

Na discussão da proposta, alguns deputados defenderiam a inviolabilidade como ponto fundamental para o funcionamento dos Conselhos e venceria que se esperasse por uma reunião entre as duas Casas para se resolver a questão. O fato é que vão se passar dois anos sem a existência de previsão para que ela pudesse ocorrer e, portanto, sem que os mesmos Conselhos Gerais pudessem ser implementados nas províncias. Em 1828, propunha-se emenda com o mesmo teor ao apresentado anteriormente por Vasconcellos. Foi quando,

---

<sup>69</sup> ÁLAMO MARTELL, M.<sup>a</sup> Dolores. Los orígenes de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias (1810-1837). *Anuario de Historia del Derecho español*, año 2014, p.201-260.

<sup>70</sup> APB-CD, t. 4, sessão de 18 de agosto de 1826, p.192.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

novamente, alguns representantes saíram em defesa da sua inviolabilidade. Um dos mais veementes seria o padre mineiro José Custódio Dias pela necessidade de se preservarem os conselheiros:

Qual será o conselheiro de província que se atreverá a arrostar a prepotência dos presidentes, herdeiros e fiéis imitadores dos capitães gerais, vendo que hoje ou amanhã pode ser preso pelas mesmas opiniões que emitira? Se um representante da nação, tendo mui expressamente garantida na constituição a inviolabilidade, é atacado com improperios, e até ameaçado, como se viu na ministerial gazeta, só faltando realizar-se as ameaças (porque por ora não podem); será mais respeitado o conselheiro da província, sem uma lei que lhe afiance imunidade? Claro é que esta medida nenhum bem vai produzir.<sup>71</sup>

A questão gerou polêmica e só seria resolvida quando se propôs uma emenda para que a Câmara tomasse a iniciativa de propor um projeto próprio que contemplasse a questão.<sup>72</sup> A resolução privilegiava a implementação das instituições previstas na Carta de 1824, deixando momentaneamente de lado a inviolabilidade dos conselheiros. Dessa forma que, quando de sua implementação em 1828, predominaria uma concepção de que o Conselho seria um órgão de governo, para o qual a inviolabilidade não faria sentido – ao contrário, caberia responsabilizá-lo. Nos anos que se seguiram a sua implementação, fortalecer-se-ia na Casa legislativa a ideia de que o Conselho deveria ser substituído por uma casa legislativa. Por mais que não se falasse diretamente de responsabilizar seus membros, a possibilidade sempre estaria no ar na medida em que suas decisões pudessem causar prejuízos. Sobretudo após a aprovação do Código do Processo de 1832 que estenderia a responsabilidade a todos os empregados públicos, sem distinção.<sup>73</sup>

### **Considerações finais**

Em 1834, seriam extintos ambos os Conselhos de Governo e Geral da Província e, se faz algum sentido o que argumentamos aqui, as soluções que se seguiriam não podem ser tomadas como um desfecho das práticas de administração por eles trilhadas no Primeiro Reinado e anos iniciais da Regência. No que toca ao primeiro, um novo regimento aprovado para os presidentes de província extinguiria seus conselheiros e os elevava à categoria de autoridade executiva unipessoal – o que seria muito mais afeito aos moldes do constitucionalismo do século XIX por meio da ideia de que a concentração de poder de

<sup>71</sup> APB-CD, t.1, sessão de 10 de maio de 1828, p. 38.

<sup>72</sup> APB-CD, t.1, sessão de 10 de maio de 1828, p.43.

<sup>73</sup> VELLOZO, op. cit.

**Outros Tempos**, vol. 16, n. 27, 2019, p. 252 - 275. ISSN: 1808-8031

decisão em uma única autoridade poderia ser mais eficaz em contraposição aos órgãos colegiados tradicionais. O segundo, seria substituído pelas Assembleias legislativas provinciais, as quais nasciam sobre o signo do poder legislativo que deveria vigiar a Constituição e as leis.<sup>74</sup>

Nos dois casos podemos dizer que se diminuía a participação dos cidadãos no governo, originária de uma larga tradição vinculada muito mais às práticas de autogoverno, que contava com órgãos colegiados locais para tratamento de questões de seus negócios, do que uma lógica estatal. Esta se projetava em dois aspectos: no estabelecimento de hierarquias entre o centro e suas partes, que em 1834 ganhava um primeiro contorno legal na separação do que caberia à nação e às províncias com o Ato Adicional; e por meio da separação da administração da justiça, inspirada pela concepção francesa de que a segunda deveria ser independente e dotada de uma esfera ativa e outra contenciosa, para onde os conflitos com as autoridades públicas deveriam desaguar separadamente das vias ordinárias judiciais ou de governo.<sup>75</sup> Tanto uma como outra foram fruto de um processo largo e tortuoso de expropriação de poder e soluções institucionais específicas que não podem ser projetadas sobre a experiência dos Conselhos. Estes se mantiveram atávicos a uma tradição de governo, em que a adesão à nova ordem expressava-se por meio de um juramento aos “Santos Evangelhos” pela defesa fiel do “Bem geral desta Província”, como se vê na epígrafe. Mas há que se tomar cuidado com isso, pois aqui estamos longe de defender simples continuidades: a experiência dos Conselhos teve um papel constitucional fundamental no amálgama das disputas por direitos que se instituiu após a Independência, na valorização de uma lógica que teve forte apelo cidadão, para não se dizer popular.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> DOLHNIKOFF. *O pacto...* op. cit.; SLEMIAN, Andréa. Delegados do chefe da nação: a função dos presidentes de província na formação do Império do Brasil (1823-1834). *Almanack*, n. 6, 2007, pp. 20-38 Disponível em: doi: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1808-8139.v0i6p20-38>.

<sup>75</sup> Sobre o Ato Adicional, SLEMIAN, op. cit.; sobre o contencioso, LOPES, José Reinaldo. *O oráculo de delfos: O Conselho de Estado no Brasil Império*. São Paulo: Saraiva/FGV, 2010.

<sup>76</sup> Para o sentido de popular, ver: SLEMIAN, Andréa; GARRIGA, Carlos. “Justicia popular. Sobre la dimensión judicial del primer constitucionalismo ibero-americano”. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas/Anuario de Historia de América Latina*, 51 (2018), p. 27-59. Disponível em: <https://journals.sub.uni-hamburg.de/hup1/jbla>