

LIMITES DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL IMPÉRIO:  
centralização política e transição conceitual

Fernando Nagib Marcos Coelho

**RESUMO:** O artigo explora os limites e as transformações da administração pública durante o Império brasileiro, especialmente no que diz respeito à transição dos modelos de gestão baseados em ofícios para uma burocracia centralizada estruturada em cargos públicos. A pesquisa evidencia como o processo de burocratização estatal no Brasil foi influenciado tanto pelo desejo de centralizar o controle político quanto pela necessidade de uniformizar e racionalizar a administração pública. Utilizando o pensamento do Visconde do Uruguai como ponto de análise, o estudo investiga o papel da linguagem jurídica e da formalização de conceitos na sustentação do poder central e na contenção da autonomia das províncias, problematizando como a regulamentação dos cargos e o controle da interpretação jurídica foram ferramentas essenciais para o fortalecimento do poder imperial. Ao final, o trabalho aponta os obstáculos políticos e financeiros que limitaram a implementação de um modelo administrativo centralizado e coeso, revelando o impacto duradouro de estruturas tradicionais na formação do direito administrativo brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Burocracia; Direito Administrativo; História dos Conceitos

**ABSTRACT:** This article explores the limits and transformations of public administration during the Brazilian Empire, particularly regarding the transition from management models based on offices to a centralized bureaucracy structured around public positions. The research highlights how Brazil's state bureaucratization process was shaped by both the desire to centralize political control and the need to standardize and rationalize public administration. Using the thoughts of Visconde do Uruguai as an analytical anchor, the study investigates the role of legal language and the formalization of concepts in sustaining central power and curbing provincial autonomy, examining how the regulation

of positions and control over legal interpretation were essential tools for strengthening imperial power. Ultimately, the paper points to the political and financial obstacles that limited the implementation of a centralized and cohesive administrative model, revealing the lasting impact of traditional structures on the formation of Brazilian administrative law.

**KEYWORDS:** Bureaucracy; Administrative Law; Conceptual History

## SUMÁRIO

1. Introdução
2. Formalização do Direito Público moderno: uma transição conceitual
3. O papel do Poder executivo na transição conceitual
4. Conclusões
5. Fontes e Bibliografia

LIMITES DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL IMPÉRIO:  
centralização política e transição conceitual

### **Introdução**

A transição da administração pública no Brasil imperial é marcada por um processo de reorganização do poder estatal que envolve, de maneira complexa, a centralização burocrática e a transformação das práticas administrativas tradicionais. No contexto do século XIX, o Estado brasileiro enfrentava o desafio de estabelecer uma administração pública mais eficiente e alinhada com os princípios do direito público moderno, o que demandava a superação de um sistema de ofícios amplamente associado a privilégios pessoais e patrimoniais. Esse cenário revelou tensões profundas entre o projeto de centralização administrativa e os limites materiais e jurídicos impostos por uma estrutura de poder ainda enraizada em tradições locais e no patrimonialismo.

Esse movimento reformista no Brasil é influenciado pelo contexto jurídico europeu, particularmente pelas ideias desenvolvidas nos modelos francês e alemão, onde a centralização estatal e a profissionalização da administração pública avançaram em

resposta às demandas do Estado moderno. O pensamento de autores como Jean Bodin, com sua teoria da soberania, e Montesquieu, com as noções de divisão de poderes e descentralização, forneceu uma base teórica para as tentativas de reforma na administração pública. A influência do modelo napoleônico francês, que institucionalizou a burocracia e reforçou a centralização administrativa, inspirou juristas e reformistas brasileiros que viam na França um exemplo de eficiência e racionalização. Além disso, a tradição prussiana de um funcionalismo estatal profissional e subordinado diretamente ao poder central também exerceu impacto, ainda que o contexto brasileiro apresentasse especificidades econômicas e políticas que limitavam a adoção integral desses modelos.

O pensamento do Visconde do Uruguai, uma das principais referências teóricas para a administração pública do período, oferece uma análise crítica e propositiva sobre a centralização administrativa e o papel do Estado na definição e no controle da linguagem jurídica. Para ele, a regulamentação dos cargos públicos e a instrumentalização da linguagem administrativa não apenas representavam ferramentas de eficiência, mas também configuravam um mecanismo de poder capaz de reconfigurar as jurisdições provinciais e afirmar a preeminência do poder central. Entretanto, ao buscar essa uniformização, o governo imperial deparou-se com uma série de resistências, desde limitações financeiras para a extinção de ofícios até as disputas interpretativas em torno das competências provinciais estabelecidas pelo Ato Adicional de 1834.

O Ato Adicional de 1834, que ampliou a autonomia das províncias e descentralizou a administração, criou uma ambiguidade jurídica que enfraquecia o controle do poder central sobre as esferas locais. Essa descentralização fomentou conflitos de competência que dificultaram a implementação de reformas unificadoras e eficazes. Em várias ocasiões, o Legislativo resistia aos projetos centralizadores do Executivo, argumentando que esses violavam os princípios da autonomia provincial. Em contrapartida, para o Executivo, liderado muitas vezes por ministros reformistas, o processo legislativo era considerado excessivamente lento, disperso e incapaz de responder prontamente às demandas administrativas.

As disputas entre os dois poderes refletiam uma divergência fundamental sobre a direção do Estado: enquanto o Executivo defendia uma administração fortemente

centralizada, que lhe permitisse regular a administração e controlar a interpretação das leis, o Legislativo via na autonomia provincial um meio de preservar os interesses locais e frear o poder central. Esse conflito se tornou particularmente evidente na aplicação do artigo 8º da Lei de Interpretação do Ato Adicional, que impedia o Executivo de suspender as leis provinciais sem a aprovação legislativa. Tal dispositivo enfraquecia a capacidade do Executivo de impor uma regulação uniforme e autônoma, limitando sua ação ao que era possível negociar com a Assembleia Geral. As Assembleias Provinciais, por sua vez, muitas vezes legislavam de forma contraditória e conflitante com os interesses centrais, gerando uma "anarquia legislativa" que, segundo o Visconde do Uruguai, ameaçava a integridade do Império.

Este artigo examina como a burocratização e a formalização conceitual do direito administrativo buscaram consolidar a autoridade central e os desafios enfrentados nesse processo. Ao mesmo tempo, discute-se como essas tentativas de reforma administrativa foram restringidas por elementos tradicionais e estruturais que limitaram a autonomia do poder central frente às províncias. A análise se concentra, assim, na dinâmica entre inovação administrativa e heranças históricas, ressaltando as contradições e os efeitos duradouros desse processo para a formação do direito administrativo brasileiro.

### **Formalização do Direito Público moderno: uma transição conceitual**

O processo de formalização do Direito Público moderno se desenvolveu – ao menos no plano da linguagem – através do esvaziamento do conteúdo normativo tradicional de seus conceitos jurídicos operantes. Este processo se deu por duas vias: 1) pela alteração material do significado dos conceitos jurídico-administrativos, ao se substituir internamente os seus conteúdos, e 2) pela alteração formal das regras de atribuição de significado daqueles conceitos, ao se substituir externamente a forma de determinar qualquer conteúdo operativo de um conceito instrumentalizado.

A transformação interna do conteúdo de um conceito – bem como a substituição do próprio vocabulário – é um processo histórico necessariamente coletivo, que pode ser promovido por diversos fatores e agentes capazes de orientar consciente ou inconscientemente uma mudança conceitual no plano da linguagem utilizada na esfera

pública. A transformação externa sobre a forma de atribuição de significado à linguagem está, por sua vez, mais estritamente ligada ao processo de burocratização do Estado e a pulsão de controle político sobre a linguagem. Os agentes motores da transformação formal na operatividade conceitual do Direito Público estão diretamente atrelados à fonte de comando interno do Estado, que, para o exercício do seu poder de controlar a máquina estatal e governar a sociedade, legitimam a instrumentalização da linguagem e a formalização das regras de atribuição de significado essencial àquele comando.

A burocratização do Estado não foi um processo autônomo e decorrente somente da modernização das sociedades do Antigo Regime na direção do capitalismo, foi um processo necessariamente atrelado ao movimento de concentração de poder político por uma única entidade política diante de uma sociedade que sustentava complexas relações de poder e de autonomia entre seus diferentes corpos. Foi somente através da burocratização da administração do Estado que os grupos políticos vinculados ao monarca, grupos juridicamente dependentes de sua legitimidade soberana, e a própria figura do “rei-legislador” pode superar parte do pluralismo jurídico para impor uma posição de proeminência diante da ordem política. A esta batalha pela ordem política corresponde uma batalha pelo controle da jurisdição do Estado, batalha que – diante da necessidade de ser travada através da linguagem jurídica – forma o escopo jurídico da mudança conceitual de uma sociedade antes moldada através de ofícios e honras para uma sociedade onde pode imperar um comando unívoco sobre a ordem civil e política, comando executado através de uma administração formalizada, exercida por cargos públicos.

A moldagem jurídica da teoria da soberania foi capaz de redefinir ao longo do Antigo Regime quem deveria ser o legítimo portador de todas as jurisdições e especialmente o quanto o portador “originário” de todas as jurisdições mantinha de controle sobre os agentes “delegados” de sua jurisdição. A doutrina dos ofícios do Antigo Regime, no entanto, designava os limites jurídicos do controle do “detentor originário” das jurisdições (soberano) sobre os agentes que mantinham o exercício direto da mesma (magistrados e oficiais). Tais limites jurídicos em parte estavam associados a privilégios e garantias de autonomia vinculados ao exercício e à honra dos ofícios, mas também limitavam o seu controle externo o molde patrimonial dos ofícios (que garantia a proteção

ao patrimônio dos oficiais donatários da jurisdição quando a mesma lhes era retirada<sup>1</sup>) e os limites fiscais da administração diretamente associada ao soberano. A estrutura jurídica tradicional da doutrina dos ofícios, portanto, apesar de admitir a origem concentrada de todas as jurisdições no detentor da soberania, impunha limites ao exercício e ao controle do soberano sobre os agentes submetidos ao mesmo.

A existência de determinados limites jurídicos impostos pela patrimonialidade dos ofícios à tomada de controle da administração pelo governo central persistira durante todo o período imperial como obstáculo à expansão do poder de governar. Estes limites jurídicos representavam um obstáculo relevante na medida em que correspondiam diretamente aos limites materiais e financeiros do Estado, tendo-se em vista que era possível extinguir ofícios patrimoniais e criar novos cargos burocratizados, mas ao custo de indenizações e novas despesas correntes as quais o governo dificilmente poderia arcar.

Desassociada dos limites materiais e financeiros do Estado estava a estratégia de formalização e de instrumentalização da linguagem administrativa pelo poder central, que poderia legitimamente dispor de uma reforma administrativa através do “aclaramento” e da “boa organização” dos termos centrais necessários à prática administrativa. Para Uruguai, tal delimitação e definição dos conceitos organizativos da jurisdição do Estado por parte do poder central poderia ser promovida a partir do próprio arranjo institucional existente no segundo reinado, especialmente pela existência e pela competência do Conselho de Estado. Uma reforma no plano da linguagem poderia constituir, portanto, uma estratégia de ação do poder político que utilizaria uma estrutura já organizada e um conjunto de competências já estabelecidas para tanto, dispensando maiores custos materiais necessários a uma reforma de substituição dos agentes da administração.

O controle da interpretação legal, promovido pelo poder executivo especialmente através do ministro da Justiça, já era na década de 1830 verificável pela atividade

---

<sup>1</sup> Para recuperar as últimas capitâneas que ainda estavam submetidas ao controle de “donatários”, o governo de Pombal e D. José precisou indenizar pecuniariamente aqueles donatários. Tal “retomada das jurisdições” dificilmente poderia ter ocorrido em um momento de crise financeira da Coroa portuguesa, em especial pelo tratamento patrimonial das jurisdições gerais e dos ofícios menores. A descrição deste processo está em PORTO SEGURO, Marquês de. **História geral do Brasil antes da sua separação e independência de Portugal**. 2ª ed., tomo 2. Rio de Janeiro, S/D.

reguladora daquele ministério. Segundo a pesquisa de Lacombe e Tapajós, os defeitos identificados pelos críticos das “promulgações liberais” da regência, como o Código de Processo Criminal, precisaram ser logo emendados pela interpretação corretora e delimitadora do poder executivo:

Na aplicação da justiça criminal, encontrou Aureliano as dificuldades – previstas por Honório Hermeto, ao verificar as falhas do código havia pouco promulgado. Numerosos são os atos do ministro no sentido de interpretar a lei e adaptá-la às necessidades do momento.

Em avisos, portarias e outros atos, o ministro foi sempre chamado a esclarecer dúvidas a respeito da lei, ou a tomar medidas regulamentando artigos ou disciplinando sua aplicação. Assim, em 7 de janeiro de 1834, emitiu ato dando explicações para melhor execução de diversas disposições do Código de Processo Criminal, o que voltaria a fazer em 9 de maio e 2 de junho, além das medidas tomadas em 4 de fevereiro explicando o modo por que deveriam ser executados o art. 340 e seguintes do referido código; em 12 de abril, determinando como deveria ser posto em execução o art. 242, e, em 14 de abril, o mesmo se fazia quanto ao art. 294<sup>2</sup>.

A atividade reguladora do ministério da Justiça acerca da interpretação da legislação formava a primeira base para o estabelecimento da predominância do executivo central no controle da linguagem jurídica e de sua aplicação. Predominância que deveria ficar tanto mais clara quanto mais administrativa fosse a matéria tratada pela legislação – como no caso do Código de Processo e de sua regulação da administração da Justiça – até o completo domínio do governo sobre as regras e normas de natureza meramente administrativas, dentre as quais a definição do conteúdo normativo dos cargos públicos representava a liberdade regulatória do governo em sua maior pureza. Esta é a direção que aponta o tratamento que Uruguai dá para a regulação da administração e dos cargos públicos; no entanto a radicalidade da proposta de um controle mais amplo da linguagem jurídica seria limitado por outros fatores além daqueles limites materiais para a reforma da administração.

---

<sup>2</sup> LACOMBE, Américo; TAPAJÓS, Vicente. **Organização e Administração do Ministério da Justiça no Império**. Brasília: FUNCEP, 1986, p. 158.

## O papel do Poder executivo na transição conceitual

Apesar da posição de proeminência do poder central sobre a indução de sentidos da linguagem jurídica da administração através dos ministérios e do Conselho de Estado – o que deveria determinar um controle sobre as competências e jurisdições do Estado e sobre seus agentes –, ao final do período imperial ainda se pode identificar a permanência de conflitos de competências legislativas e administrativas das províncias típicas da regência, bem como o tratamento de agentes da administração (os “officiaes”) como proprietários de ofícios.

O Ato Adicional de 1834, mesmo após a lei de interpretação de 1840, ainda representava na década final do império um obstáculo à consolidação do poder geral que tange ao provimento dos “offícios de justiça”, diante da contraditória legislação provincial. Isto porque a lei de maio de 1840 trazia em seu art. 8º uma disposição “contraproducente” para o controle da administração pelo governo e dizia que aquelas leis provinciais que eram contrárias à interpretação estabelecida não seriam revogadas, senão pelo poder legislativo geral, através de lei. Este artigo que não constava no projeto de Uruguai para a lei de interpretação, inviabilizou parte da dinâmica autônoma de controle da legislação concernente à administração por parte do governo, pois fazia depender a eficácia da correta regulação administrativa do “ineficiente” poder legislativo. Se durante o período da regência, Feijó se viu obrigado a renunciar “por falta de leis apropriadas” para governar firmemente e tornar o governo capaz de “remover os males públicos”, do ponto de vista de Uruguai, o governo não poderia, portanto, depender diretamente do legislativo como dependia o regente e como acabou acontecendo em parte no segundo reinado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Consulta das Secções reunidas do Império, Resolução de 16 de agosto de 1884:

O art. 8º da lei de 12 de maio de 1840 dispõe que as leis provinciais que forem oppostas á interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta lei, sem que expressamente o sejam por actos do poder legislativo geral. Sendo a lei em virtude da qual o presidente do Ceará proveu definitivamente no officio de escrivão de orphãos o cidadão Antônio Felino Barroso, anterior á lei interpretativa do Acto Addicional, é claro *ex vi* da disposição acima citada dever ella permanecer em inteiro vigor, até que o poder legislativo decida si a parte da mesma lei referente ao modo de ser provido o officio em questão está de accôrdo com as attribuições outorgadas ás assembléas provinciais.

O conselheiro de estado Bom Retiro expoz o seu voto do modo seguinte:

«Concordo com o parecer do illustrado relator, pedindo, comtudo, venia para accrescentar que é de maior conveniência reeommendar-se ao presidente da provincia que proponha à assembléa legislativa provincial a revogação da

Compreendido por vezes como o instrumento máximo da reação centralizadora, a lei de interpretação do Ato Adicional trazia consigo um limite jurídico à implementação de um Estado administrativo centralizado, como constava nos planos teóricos do Visconde do Uruguai. Isto porque o dispositivo do art. 8º da lei de 1840 impedia a suspensão das leis provinciais que tratavam da administração e dos cargos do poder geral de forma imediata pelo executivo. A correção do conjunto complexo de leis “anárquicas”, contraditórias e imprecisas, que barravam uma marcha harmônica da administração, não poderia se dar de forma autônoma, eficiente e direta pela cúpula da administração, cúpula regida pelo imperador e seus conselheiros. Ao invés disto, o poder de controlar e reformar os instrumentos da administração ficaria comprometido pela necessidade de levar toda lei provincial provocada administrativamente para a Assembleia Geral, para ter a sua revogação expressa deliberada, uma a uma.

A disposição do art. 8º da lei de interpretação do Ato Adicional criou uma barreira para a aplicação do projeto de reforma baseado na interpretação e na tomada de controle sobre a linguagem das jurisdições e competências da administração, proposto pela obra de Uruguai. Isto porque a reforma prática da legislação administrativa deveria ser, para o autor, resultado da ação do poder executivo, baseada na experiência e no intuito regulador e organizativo do ápice do sistema – ápice que viria a coincidir com a elite política e intelectual que formava o Conselho de Estado e os demais ministros nomeados pelo imperador, essencialmente distintos dos demais políticos do poder legislativo, representativos apenas do corrompido processo eleitoral, como apontava Uruguai. Rompeu-se, portanto, uma regra fundamental, que Uruguai repete diretamente apoiado na doutrina francesa, a qual dispõe que enquanto “a deliberação deve caber a muitos, a ação deve caber a um só”: o controle da legislação provincial não poderia depender da deliberação da Assembleia, deveria ser objeto direto da ação administrativa, prática e ordenativa do poder executivo centralizado.

---

lei de que se trata, á vista de sua inconstitucionalidade, e no caso de não conseguir-se isto, solicitar-se á assembléa geral que declare de nenhum effeito, não só essa, mas também qualquer outra lei que haja no mesmo sentido em qualquer provincia, de accôrdo com a doutrina ou consulta de 3 de junho de 1863, com a qual se conformou a imperial resolução de 26 do mesmo mez e anno.

Só assim desaparecerá a anomalia existente em tal assumpto, e será uniformemente respeitada em todo o Imperio a incontestável competência do poder geral nos provimentos dos officios de justiça».

A reforma administrativa pensada por Uruguai deveria ser capaz de se implementar a despeito do apoio do legislador e do processo legislativo; pois se eventualmente a Assembleia poderia manter uma posição de cooperação em relação ao governo, o processo legislativo em sua essência nunca poderia tratar das “filigranas administrativas” com a necessária eficiência exigida pela urgência de ações administrativas, em virtude da forma deliberativa do processo colegiado. Para a “infelicidade” de Uruguai, cumprindo o papel de conselheiro de Estado, às resoluções do Conselho de Estado não era permitido indicar os meios eficientes de correção e de suspensão de leis provinciais abusivas e contrárias à correta organização da administração. As Assembleias provinciais haviam recebido uma garantia jurídica de que suas leis, por mais contraditórias e contrárias à sua competência legislativa, não poderiam ser suspensas, senão pela Assembleia geral; retirando do poder executivo a capacidade de reparar as leis provinciais administrativamente:

A Secção de Justiça do Conselho de Estado examinou a collecção das Leis da Assembléa Legislativa da Província de S. Paulo, promulgadas em 1858, e nada encontrou que lhe parecesse contrario á Constituição no tocante á Repartição de Justiça. A Secção faria aqui reparo na Lei n. 14, se o Aviso circular de 30 de Janeiro de 1857, expedido em conformidade da Resolução Imperial tomada sobre consulta do Conselho de Estado, não houvesse declarado, que emquanto á annexação e desannexação dos Officias de Justiça, até haver interpretação legislativa, devia ser respeitada a posse em que estão as Assembléas Provinciaes de legislar a este respeito.

Vossa Magestade Imperial, porém, mandará o mais acertado.

Sala das Conferências da Secção de Justiça do Conselho de Estado, em 4 de Novembro de 1864.— Visconde do Uruguay [...] <sup>4</sup>.

A crítica contida na resolução do Conselho de Estado era colocada através de uma linguagem moderada, mas os elementos problemáticos estão claramente dispostos: não se pode reparar a lei provincial porque a “posse” das competências, que fora usurpada pelas Assembleias provinciais, devia ser respeitada até que houvesse nova

---

<sup>4</sup> Resolução de 16 de Novembro de 1864. Sobre a Lei Provincial de S. Paulo n. 14, promulgada em 1858, acerca de annexação de Officios de Justiça.

interpretação legislativa. Menos contida é a crítica a esta mesma situação quando Uruguai escreve o Ensaio sobre o Direito Administrativo, pelo qual as consequências do Ato Adicional sobre as atribuições legislativas são avaliadas como um verdadeiro desastre para a ordem do Estado:

A confusão que daí nasceu foi tal que pôs em dúvida as próprias atribuições claras e patentes da Assembléia Geral, a qual chegou ao ponto de duvidar delas! Tal era o espírito da época! Os seguintes exemplos provam isso.

A Câmara dos Deputados adia uma proposta do governo sobre habeas-corpus, até que se adote uma medida sobre a lei de 14 de junho de 1835, da Assembléia Provincial de Pernambuco. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de setembro de 1836.) Não se sabia se essa lei podia embaraçar, e até que ponto, a Assembléia Geral de legislar sobre o habeas-corpus. A mesma Câmara adia uma proposta do governo sobre a polícia, até sobre se tomar uma medida geral acerca das atribuições das Assembléias Provinciais. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1836.) A mesma Câmara adia um projeto sobre registro de hipotecas, e manda-o à Comissão de Assembléias Provinciais. (Atas da Câmara dos Deputados, sessão de 8 de maio de 1837.) Duvidava-se se a criação do emprego de escrivão desse registro era da competência da Assembléia Geral ou das Provinciais.

Discutindo-se, na sessão de 11 de maio de 1840 (ata respectiva), um projeto sobre hipotecas, complica-se a discussão com leis e atribuições das Assembléias Provinciais.

A referida Câmara adia um projeto sobre a formação da culpa até que se decida a questão sobre empregados gerais e provinciais. [...]

As Assembléias Provinciais [...] invadiram tudo, e iam descentralizado tudo e acabando com o Império. [...]

Quem há aí que possa contestar que a continuação desse estado de completa desorganização e anarquia social, à qual davam o nome de liberdade, traria por fim a dissolução do Império?<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> URUGUAI, Visconde do. **Visconde do Uruguai**. Organização de José Murilo de Carvalho São Paulo, Editora 34, 2002, p.458-60.

Como era comum em sua retórica, Uruguai caracteriza a situação pós Ato Adicional como calamitosa e anárquica, impondo da ameaça de colapso a necessidade de reforma. A completa crise que ameaçava desintegrar o Império durante a regência pode ter sido superada através da “solução parlamentar”<sup>6</sup>, mas os elementos “desintegradores” da administração do Estado permaneceram quase que em sua integralidade, diante do predomínio da Assembleia Geral e do sistema representativo, quanto ao controle da legislação administrativa. Enquanto o executivo, para Uruguai, representava a força e a pulsão necessária ao avanço da civilização e ao aperfeiçoamento do Estado, o debate legislativo representava a confusão e o dissenso que barravam os projetos de interesse do Estado, geralmente propostos pelo governo (habeas-corpus, polícia, etc.).

O sério comprometimento ao andamento dos principais negócios de interesse do Estado vinculado à ineficiência do processo legislativo ficou registrado nos anais do senado, na sessão de 23 de junho de 1860, diante da discussão entre os senadores Nabuco de Araújo, Vasconcelos, Pimenta Bueno e Visconde do Uruguai.

Nabuco de Araújo trouxera à pauta a necessidade, exposta pelo governo, de definir a interpretação do art. 6º §1º da constituição imperial (que regia a nacionalidade e a naturalização):

Nabuco (lendo o discurso da coroa): É urgente, diz a coroa, fixar a verdadeira intelligencia do art. 6º §1º da constituição'. Qual foi a resposta do senado inserta ao voto de graças em relação a este topico do discurso da corôa? As palavras são as seguintes: 'O senado tomará em seria consideração a recommendação feita por Vossa Magestade Imperial acerca da intelligencia do art. 6º §1º da lei fundamental do imperio'. Aqui, senhores, ha um compromisso serio que não podemos differir, que não podemos tergiversar.

O nobre senador [Vasconcelos] nos leu uma carta, pela qual este jurisconsulto [Teixeira de Freitas] nos fez saber que abandonaria a confecção do codigo civil, que está a seu cargo, se porventura passasse este projecto, que é anti-constitucional. Ora, o senado vê bem que, por mais eminente que seja esse jurisconsulto, por maior que seja o merito deste jurisconsulto ao qual me refiro,

---

<sup>6</sup> Sobre a “solução parlamentar” do segundo reinado conferir o clássico VIANNA, Oliveira. **O ocaso do Império**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959.

merito a que tenho sempre o maior testemunho e apreço; ainda que elle seja o maximo entre os nossos jurisconsultos, não podia ser trazido como o nosso oraculo, não podia ser constituido um poder do estado competente para decidir que são insignificantes as complicações que o governo á testa das relações exteriores nos diz que são graves, que são urgentes, para decidir que o projecto é inconstitucional.

[...] Senhores, eu não temo o bombardeamento das nossas cidades<sup>7</sup>; [...] mas há uma cousa, torno a dizer, muito peor do que o bombardeamento: é o ludibrio das nossas leis, é a impotencia de sua sancção para fazer brasileiros aquelles que não o querem ser, para crear servos feudaes neste seculo de civilisação”.

Além da crítica à inação do Legislativo diante das importantes demandas advindas do Executivo, o debate aprofunda a relação entre a legislação e a interpretação e o papel do Estado no estabelecimento da “interpretação doutrinária” oficial. Segundo Nabuco, a interpretação doutrinária era uma das atribuições das câmaras e do governo, decorrente da necessidade de garantir a execução das leis. O senado, no entanto, diante daquele compromisso, não vinha cumprindo seu papel, pois debate após debate, não era capaz de entregar uma solução ao governo quanto à correta interpretação. Assim continua Nabuco de Araújo:

Mas a interpretação doutrinal, esta nos compete, pois não póde deixar de competir a todo aquelle que applica a lei...

Os srs. Pimenta Bueno e Visconde do Uruguai: - Apoiado.

... e é da interpretação doutrinal que se trata. Pois o corpo legislativo, tratando de uma lei regulamentar, não tem o direito de interpretar per modum causæ as bases da constituição que trata de desenvolver? [...] Essa interpretação doutrinal não sómente a nós; compete tambem ao governo, desde que ele dá regulamentos para a boa execução das leis, porque elle não pode applicar as disposições da lei, sem fixar implicitamente o seu sentido.

Desta forma retorna ao debate político do Império o tema da definição e do controle da linguagem através da interpretação das leis e da abrangência dos seus

---

<sup>7</sup> Fora citado no debate que o comentário de que a inação do legislador brasileiro poderia dar margem a uma intervenção estrangeira, como no caso do tráfico de escravos.

conceitos. Tema relacionado com a crítica ao trabalho do Legislativo, geralmente demorado, inconstante, vago e impreciso, comparada com a suposta excelência do executivo, capaz de ordenar com rapidez, firmeza e precisão. Tal crítica vem a legitimar a retomada pelo governo do papel de intérprete central das leis em geral e especialmente das leis sobre a administração.

O desfecho desta discussão aponta para o contorno teórico do impedimento jurídico formal estabelecido pelo art. 8º da Lei de interpretação do Ato Adicional lançado à ação regulatória direta do Executivo através do controle da interpretação. Ainda que limitado em seu potencial regulador pelas circunstâncias legais, os homens de Estado do Império concordavam que o governo deveria ter centralidade no papel de definir e de interpretar as leis e seus conceitos. A preponderância da interpretação do governo não se manifestaria somente diante dos outros poderes do Estado, mas também sobre a doutrina jurídica, ao tentar controlar, no direito civil, a interpretação doutrinária tornada “oficial” pelo governo, e ao manter o suporte, no direito público, das obras dos autores mais influentes pertencentes à elite política associada ao governo (Uruguai e Pimenta Bueno).

A afirmação da centralidade da cúpula do Poder Executivo no papel da redefinição conceitual dos atributos das leis administrativas traz de volta para o cerne da questão a orientação política do processo de transição conceitual que estabeleceria a passagem “do ofício ao cargo”; que, em última análise, promovera a burocratização e a centralização administrativa do Estado brasileiro como as bases para a sua modernização e para a superação, ainda que incompleta, do seu modelo patrimonial de gestão do Estado.

## **Conclusões**

A tentativa de centralização administrativa no Brasil imperial representou uma ambição reformista complexa e, em grande medida, limitada pelas especificidades do contexto local e pelos desafios inerentes à modernização do Estado em uma sociedade ainda profundamente marcada pelo patrimonialismo. O processo de transição do sistema de ofícios para uma burocracia de cargos públicos não se deu apenas como uma

resposta pragmática às demandas administrativas; ao contrário, refletiu uma disputa simbólica e política pela autoridade e pela legitimidade no controle da interpretação e aplicação das normas estatais.

O pensamento do Visconde do Uruguai, ao defender a formalização e a centralização da administração, evidenciava uma visão do direito público como instrumento para a consolidação do poder central, inspirada nos modelos europeus, mas adaptada às contingências locais. Para ele, a regulamentação dos cargos e a capacidade do poder central de controlar a linguagem jurídica eram fundamentais para a criação de uma estrutura administrativa coesa e eficiente. Contudo, a autonomia provincial conferida pelo Ato Adicional de 1834, somada às limitações financeiras e políticas do governo imperial, impediu a implementação plena desse modelo centralizador. Assim, a coexistência de um aparato administrativo formalizado com resquícios de autonomia local e patrimonialidade criou uma administração fragmentada, na qual o poder central enfrentava dificuldades significativas para manter o controle efetivo sobre as esferas provinciais.

As tensões entre o Executivo e o Legislativo exemplificaram as barreiras institucionais que limitaram a centralização administrativa e destacaram o papel do Legislativo como um contrapeso à autoridade centralizadora pretendida pelo Executivo. A resistência do Legislativo e as regulamentações provinciais, muitas vezes conflitantes, reforçaram um ambiente de “anarquia legislativa” que dificultava a uniformização das práticas administrativas e revelavam a profundidade dos desafios estruturais do Estado brasileiro.

Ao analisar essas limitações, o estudo contribui para a compreensão das bases históricas do direito administrativo no Brasil, demonstrando como as reformas imperiais, embora pioneiras, foram insuficientes para romper completamente com a estrutura patrimonial herdada do período colonial. Em última instância, a experiência administrativa do Império ilustra a complexidade da formação do Estado brasileiro, expondo as interações entre inovação burocrática e restrições tradicionais, que moldaram as particularidades do direito público brasileiro e influenciam seu desenvolvimento até os dias atuais.

## Fontes e Bibliografia

ANALYSE e Commentario da Constituição Política do Imperio do Brazil ou Theoria e Pratica do Governo Constitucional Brasileiro pelo Desembargador Joaquim Rodrigues Souza. São Luiz: B. de Mattos Typographia, 1867.

BLUTEAU, Raphael. Vocabulario portuguez & latino: aulico, anatomico, architectonico. Coimbra: Collegio das Artes da Companhia de Jesus, 1728.

BRASIL. Constituição política do império do Brazil (de 25 de março de 1824).

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1832 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1833. Rio de Janeiro: s.n., 1833.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1833 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1834. Rio de Janeiro: s.n., 1834.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1834 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1835. Rio de Janeiro: s.n., 1835.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1835 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1836. Rio de Janeiro: s.n., 1836.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1840 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1840. Rio de Janeiro: s.n., 1841.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1842 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1842. Rio de Janeiro: s.n., 1843.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1850 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1850. Rio de Janeiro: s.n., 1851.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Relatório do ano de 1857 apresentado à Assembleia-Geral Legislativa na sessão ordinária de 1857. Rio de Janeiro: s.n., 1858.

\_\_\_\_\_. Relatório do presidente da provincia do Rio de Janeiro, o conselheiro Paulino José Soares de Souza, na abertura da 2.a sessão da 2.a legislatura da Assembléa Provincial, acompanhado do orçamento da receita e despesa para o anno de 1839 a 1840. Segunda edição. Nictheroy Typ. de Amaral & Irmão, 1851.

COLLECÇÃO das Leis do Império do Brasil de 1848. Tomo X, Parte I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1849.

COLLECÇÃO da legislação Portugueza desde a ultima compilação das ordenações: Legislação de 1750 a 1762, redigida pelo desembargador Antonio Delgado da Silva. Volume 1, Lisboa: Maignense, 1830.

DIÁRIO da Camara dos Senadores do Imperio de Brasil. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Nacional, 1826.

DICCIONARIO da lingua portugueza - recompilado dos vocabularios impressos ate agora, e nesta segunda edição novamente emendado e muito acrescentado, por ANTONIO DE MORAES SILVA, 1789.

DICCIONARIO da Lingua Brasileira por Luiz Maria da Silva Pinto, natural da Provincia de Goyaz. Na Typographia de Silva, 1832.

PORTO SEGURO, Marquês de. **História geral do Brazil antes da sua separação e independência de Portugal**. 2ª ed., tomo 2. Rio de Janeiro, S/D.

LACOMBE, Américo; TAPAJÓS, Vicente. **Organização e Administração do Ministério da Justiça no Império**. Brasília: FUNCEP, 1986.

URUGUAI, Visconde do. **Visconde do Uruguai**. Organização de José Murilo de Carvalho São Paulo, Editora 34, 2002