Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS
Vol. 17 Nº 35, Jul - Dez de 2025
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

"É um corpo cuja circulação não chega às extremidades": as "Bases" e o contencioso administrativo no Brasil oitocentista.

"A body whose circulation does not reach its extremities": the *Bases* and the administrative contentious in nineteenth-century Brazil

Pedro Gustavo Aubert*

Resumo: O artigo analisa *as Bases para Melhor Organização das Administrações Provinciais* (1858), de Paulino José Soares de Souza, visconde do Uruguai, situando-as nas disputas políticas da década de 1850 e na consolidação do Estado imperial. Argumenta-se que o projeto do referido documento, ao propor Conselhos de Presidência provinciais e comissários administrativos, visava racionalizar o governo e ampliar a capacidade de intervenção eleitoral do Executivo em um contexto marcado pela Lei dos Círculos. Inserido no debate sobre o Direito Administrativo, o artigo realiza uma revisão historiográfica, articulada à análise das *Bases* e da bibliografia então em circulação no Império do Brasil, o que permite repensar interpretações consolidadas sobre a construção do Estado imperial.
Palavras-Chave: Estado Nacional, Direito Administrativo, Visconde do Uruguai.

Abstract: The article analyzes the *Bases for the Better Organization of Provincial Administrations* (1858), authored by Paulino José Soares de Souza, Viscount of Uruguay, situating them within the political disputes of the 1850s and the consolidation of the Imperial State in Brazil. It argues that the project, by proposing provincial presidency councils and administrative commissioners, sought to rationalize government and to expand the Executive's capacity for electoral

* É doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) (2017). Possui Mestrado em História Social pela Universidade de São Paulo (2011). Possui graduação em Ciências Sociais Bacharelado (2007) e Licenciatura (2011) pela Universidade de São Paulo. Integra o Grupo de Trabalho de História e Relações Internacionais da ANPUH-SP, estando na coordenação do mesmo no quadriênio 2020-2024. Vice-coordenador do Grupo de Trabalho de História e Relações Internacionais da ANPUH-Brasil (gestão 2025-2027). Membro do Laboratório de História da Política Internacional Sul-Americana (LAHPIS-IEE-UFF). Membro do Laboratório de História das Relações Internacionais (LABHRI-UFSM). Atuou como professor substituto da área de Brasil Império na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) no Câmpus de Franca. Coordenou o Curso de Formação Democracia, Cidadania e Participação Social, realizado em parceria entre as Escolas de Cidadania, Mandato Paulo Teixeira e Fundação Friedrich Ebert Stiftung Brasil (FES), lecionou a disciplina de sociologia nas Faculdades Integradas do Vale do Ribeira (UNISEPE), além de ser autor de materiais didáticos da instituição. Atualmente integra o quadro docente do curso de História da Faculdade de Filolosofia, Ciências e Letras de São José do Rio Pardo (FEUC).

intervention in a context shaped by the Lei dos Círculos. Positioned within debates on Administrative Law, the article undertakes a historiographical review, articulated with an analysis of the *Bases* and of the bibliography then in circulation in the Brazilian Empire, thereby allowing a reappraisal of consolidated interpretations of the construction of the Imperial State.

Keywords: National State, Administrative Law, Viscount of Uruguay.

I - Introdução

> E não conhecemos nós o contencioso administrativo, não fazendo a nossa legislação distinção entre ele e a administração pura, todas as decisões, ou para melhor dizer, todos os julgamentos, que em outros países, por pertencerem ao contencioso, são da competência dos tribunais administrativos, são entre nós decididos unicamente por um homem, a saber, o presidente. (...)
> Foi sobre este grande princípio que a França assentou, desenvolveu e aperfeiçoou o sistema administrativo que há mais de meio século a rege. Baseando-o sobre circunscrições administrativas acuradamente feitas, criou em cada uma, ao lado de um agente administrativo do governo, um conselho encarregado de aconselhar, de deliberar, de decidir certas questões administrativas. (URUGUAI, 1858, p.4)

Com essas palavras, o visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza, expunha em 1858 aquilo que considerava um dos problemas estruturais do Império do Brasil: a ausência de uma fronteira institucional clara entre a administração e a justiça. Comparando com o modelo de organização da referida instituição na França, instituída desde o período revolucionário, afirmava que no Império do Brasil as decisões de matérias administrativas ficavam concentradas nas mãos dos Presidentes de Província, sem mediações colegiadas.

Provocado por Aviso[1] de 19 de agosto de 1857, Uruguai redigiu as *Bases Para Melhor Organização das Administrações Provinciais,* inspirando-se no modelo francês para propor a criação uma justiça administrativa organizada em primeira e segunda instância e separada dos tribunais judiciais. Essa proposta foi encomendada pelo então presidente do Conselho de Ministros, Marquês de Olinda por meio do

[1] Atos exarados pelo Poder Executivo. Além de serem comunicações oficiais também possuíam força normativa. As Seções do Conselho de Estado, por exemplo, eram provocadas por Avisos ministeriais. No caso do Aviso em questão, ele fora exarado pelo então presidente do Conselho de Ministros e cumulativamente ministro dos Negócios do Império, Marquês de Olinda, nomeando uma comissão para elaborar um projeto acerca das administrações provinciais. Na reunião da comissão foi solicitado ao Visconde do Uruguai a elaboração de uma proposta (URUGUAI, 1858, p.1)

referido Aviso, em um contexto no qual o governo estava nas mãos de parte do partido conservador, embora não dos saquaremas[2]. As *Bases* devem ser lidas, portanto, como um texto datado: produto de uma determinada conjuntura da década de 1850.

Poucos anos antes, sob o governo saquarema, o Decreto nº 608, de 16 de agosto de 1851 autorizara novos estatutos aos cursos jurídicos do Império, prevendo em seu Art. 2º as cadeiras de Direito Romano e de Direito Administrativo, o que se efetivou com os novos estatutos aprovados pelo Decreto nº 1.386, de 28 de Abril de 1854 que confirmava as referidas cadeiras. Nesse contexto em que a pauta entrava no debate público e nas disputas políticas foram publicados em 1857 o *Direito Público e Análise da Constituição do Império* de José Antonio Pimenta Bueno (futuro Marquês de São Vicente) e *Elementos de Direito Administrativo brasileiro* de Vicente Pereira do Rego, professor da Academia de Direito de Olinda. Esse último obteve aprovação legislativa para a adoção de seu livro nos cursos jurídicos do Império, diferentemente de Uruguai que nunca buscou tal aprovação para suas obras de direito, reforçando o caráter político das mesmas.

A década de 1860, marcada pela ascensão da Liga Progressista, assistiu à publicação de obras mais conhecidas do visconde: o *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) e os *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias do Brasil* (1865). Embora guardem afinidades temáticas, essas obras pertencem a um momento distinto. A insistência historiográfica de autores como José Murilo de Carvalho, dentre outros, em tomá-las como síntese do pensamento do autor, muitas vezes leva a uma desconsideração do caráter político das mesmas. O presente artigo, ao contrário, tem por foco reinscrever as *Bases* no horizonte político-institucional de meados da década de 1850.

As *Bases*, lidas nesse enquadramento, revelam o caráter político de seu autor. Na por ele expressa, o Estado Nacional brasileiro correspondia a "um corpo cuja

[2] Segundo Ilmar Rohloff de Mattos, quando em 1845 os liberais ocupavam o governo e a Província do Rio de Janeiro era presidida por Aureliano de Sousa Coutinho. O subdelegado da Vila de Saquarema, Padre José de Cêa e Almeida a fim de garantir o triunfo dos candidatos do Partido Liberal, emitira uma ordem que autorizava inclusive a execução de eleitores que recusassem as listas do governo. As lideranças conservadoras fluminenses, Joaquim José Rodrigues Torres e Paulino José Soares de Sousa, segundo Mattos, teriam livrado seus protegidos da referida coação. Assim, o termo saquarema passou a ser utilizado para designar os protegidos dessas lideranças. Com o tempo passou a ser usado como sinônimo de conservador de um modo geral, embora seu uso na prática se refira na maior parte das vezes ao núcleo conservador da Província do Rio de Janeiro (MATTOS, 1987, p.106-107).

circulação não chega às extremidades". A recente historiografia sobre as fronteiras onde se destacam os trabalhos de Daniel Rei Coronato (2020) e Augusto Cézar Guazzelli (2009)[3] mostram como nas regiões limítrofes do Império ainda não estava completamente sedimentada na década de 1850 a ideia de pertencimento a uma unidade nacional chamada Império do Brasil. Tal ideia servia aos interesses do Rio de Janeiro mas estava longe de ser realidade na totalidade do território herdado de Portugal[4].

Nas últimas duas décadas diversas pesquisas têm se debruçado sobre o tema da formação do Estado Nacional.

José Murilo de Carvalho, em *A Construção da Ordem* (2003), atribui a unidade imperial à formação intelectual e ideológica comum da elite política, herdeira dos bacharéis coimbrãos, e à sua capacidade de mediação entre a cultura liberal e o mundo senhorial que o referido autor denomina como "dialética da ambiguidade". Já Ilmar Rohloff de Mattos, em *O Tempo Saquarema* (1987), interpreta a consolidação estatal como vitória da direção saquarema, sustentada pela articulação entre o "domínio da casa" e o liberalismo público. Em contraponto, Miriam Dohlnikoff, em *O Pacto Imperial* (2005), propõe compreender o Império como resultado de um arranjo federativo, em que a autonomia provincial impunha ao Rio de Janeiro a necessidade de negociação.

Autores como Francisco Iglésias (1969), Roderick Barman (1999), Jeffrey Needell (2006), Bruno Fabris Estefanes, Alain El Yousseff e Tamis Parron (2014), Paula Ribeiro Ferraz (2016) atentam para o poder pessoal do monarca e sua interferência no Poder Executivo, que foi alvo de muitas polêmicas durante o período monárquico[5].

---

[3] Guazzelli e Coronato destacam a ampla autonomia de que efetivamente gozavam os territórios fronteiriços na sua política externa. Guazzelli chama tais territórios de "regiões-província" que inclusive celebravam tratados entre si, às margens dos polos de poder de Buenos Aires e do Rio de Janeiro.

[4] Isso nos coloca diante do problema clássico da formação do Estado moderno. O monopólio do uso legítimo da força física, definido por Max Weber como atributo essencial da dominação racional-legal, aparece em Charles Tilly (1996) como resultado histórico de um processo cumulativo de concentração dos meios de coerção e de capital. A consolidação do Estado Nacional brasileiro tem sido situada em diversas em meados do século XIX. Esse processo, de natureza simultaneamente interna e externa, revelou-se multifacetado e marcado por temporalidades diversas.

[5] O Art. 102 da Constituição de 1824 que afirmava: "O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado". Para alguns, como o visconde do Uruguai isso significava que o exercício do Executivo era dos ministros, cabendo ao monarca ampla discricionariedade no tocante

Os estudos sobre o contencioso administrativo no Império e o papel do Conselho de Estado remontam a seus contemporâneos que serão discutidos mais adiante. Com o advento da República podemos destacar a tese de Manoel Pedro Villaboim para o concurso à cadeira de Direito Administrativo da Academia de Direito de São Paulo em 1892, cujo autor deplora a instituição do contencioso administrativo, associando-o ao "atraso" monárquico. Mário Masagão em seu Curso de Direito Administrativo (1927) considera que à luz da Constituição de 1891 não havia contencioso administrativo no Brasil.

O assunto voltou a ganhar relevo nos anos 1970, quando autores como Dalmo de Abreu Dallari e José Honório Rodrigues reexaminaram o papel do Conselho de Estado na estrutura jurídico-política do Império. Dallari destacou que o órgão, criado em 1821 e reafirmado pela Constituição de 1824, consolidou uma instância contenciosa no âmbito do Executivo, incumbida de julgar matérias administrativas e de aconselhar o monarca em temas de legalidade, alcançando na segunda metade do século XIX prestígio pela autoridade técnica de suas decisões (DALLARI, 1970, p. 331–334; 343–344). José Honório Rodrigues, em O Quinto Poder (1978), interpretou o Conselho de Estado como parte de um sistema de controle político-jurídico, no qual as consultas e causas administrativas expressavam a tensão entre autoridade e legalidade, constituindo o núcleo histórico do contencioso administrativo no Império (RODRIGUES, 1978, p. 153–155)[6].

Em chave mais recente e com abordagem jurídica, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006) e Floriano de Azevedo Marques Neto (2015) retomaram o tema do contencioso administrativo para situá-lo na tradição do Direito Público brasileiro. Di Pietro reconstrói o surgimento do Direito Administrativo a partir da matriz francesa do *droit administratif*, destacando a criação do Conselho de Estado como marco fundador de uma jurisdição própria da Administração e afirmando ser o período napoleônico o início de sua autonomização científica (DI PIETRO, 2006, p.1-3; 9-10). Já Floriano Marques Neto, ao examinar as influências recíprocas entre os sistemas de base romanística e de *common law*, entende o Direito Administrativo brasileiro como

ao Poder Moderador. Esse ponto é de imensa relevância para a discussão que se fará a seguir e a inserção das Bases em seu contexto de formulação.

[6] No mesmo período, Maurice Assuf, em O Conselho de Estado no sistema jurídico do Império (1976), realizou pesquisa sobre sua estrutura normativa e funcionamento. José Francisco Rezek editou os Pareceres da Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado do Império do Brasil, publicando-as pela Câmara dos Deputados entre 1978 e 1980.

resultado de um sincretismo institucional (MARQUES NETO, 2015, p.55-62). Em ambos, o contencioso administrativo aparece menos como objeto histórico e mais como estrutura normativa, expressão de um campo jurídico em formação.

Na década de 1990 as obras de António Manuel Hespanha, *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milênio (*1997) e Paolo Grossi *L'ordine giuridico medievale* (1995) impulsionaram estudos em história do direito com foco na historicidade das práticas e linguagens jurídicas, afastando-se das leituras teleológicas e normativas das instituições. Aqui, vale destacar também a obra de Bartolomé Clavero *Happy Constitution*, (1997) que reforça essa leitura ao mostrar que o Direito Administrativo surge, no contexto francês, como construção revolucionária e instrumento de autonomização do poder executivo, dotando a administração de competência jurisdicional própria e relativa imunidade frente ao controle judicial (CLAVERO, 1997, p.189-193).

Na esteira dessa renovação, José Reinaldo de Lima Lopes em *As Palavras e a Lei* (2004) e *O oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império* (2010a) focou sua análise no terreno das práticas institucionais. Em seus estudos, o Conselho de Estado surge como espaço de elaboração jurídica e de mediação política, no qual se formou uma cultura de governo voltada à funcionalidade do Estado imperial. Daí a observação de Lopes de que os juristas do Oitocentos foram construtores de um Estado e não de uma academia de direito (LOPES, 2007, p. 10). O foco dado pelo referido autor ao papel da Seção de Justiça[7] do Conselho de Estado como instância do contencioso administrativo é tributário do trabalho de Lydia Garner, *In Pursuit of Order: The Section of Empire of the Council of State, 1842-1889* (1989) que retoma o papel da Seção dos Negócios do Império corte de apelação administrativa[8].

[7] O primeiro Conselho de Estado foi criado ainda no Reino do Brasil sob o nome de Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias e, pela Constituição de 1824, reorganizado como órgão consultivo do Imperador, composto por dez membros vitalícios cuja audiência era obrigatória para o exercício do Poder Moderador. Extinto pelo Ato Adicional de 1834, foi restabelecido pela Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841, com caráter apenas facultativo. O Regulamento nº 124, de 5 de fevereiro de 1842, dividiu-o em quatro seções — Império, Fazenda, Guerra e Marinha e Justiça e Estrangeiros —, cada uma composta por três conselheiros, presidida pelo respectivo ministro sem direito a voto, e reunida em Conselho Pleno sob a presidência do Imperador quando convocada (AUBERT, 2024, p. 14-15).

[8] Ricardo Marcelo Fonseca, em Introdução Teórica à História do Direito (2010), enfatiza a necessidade de compreender o direito como prática social historicamente construída, defendendo uma historiografia jurídica capaz de revelar os vínculos entre discurso normativo, poder e temporalidade (FONSECA, 2010, p. 27-33). Também cabe mencionar a publicação da História do Direito Administrativo Brasileiro – Formação (1821-1895) (2016) de Walter Guandalini Júnior. O referido autor traça um histórico desse instituto desde a sua consolidação no espaço geográfico europeu até sua

Isto posto, é necessário fazer algumas ponderações. Em que se pese a importância da abordagem crítica dos temas jurídicos pela história nas últimas décadas, uma leitura dos trabalhos mencionados mostra que em grande parte transitam entre a História das Instituições e a História das Ideias. Ora, tomando a afirmação de Lopes de que os políticos imperiais eram construtores de um Estado em contraposição ao estudo teórico dos cursos de direito, se faz necessário então olhar para autores como Pimenta Bueno, visconde do Uruguai e outros contemporâneos não apenas como teóricos, mas como políticos engajados nas disputas concretas de seu tempo.

O referido visconde foi uma das principais lideranças do Partido Conservador do Império do Brasil, membro da chamada trindade saquarema, estava profundamente imerso nas disputas políticas de seu tempo. Conforme demonstra Aubert (2024) ao sair dos ministérios continuou atuando de forma contrária à política da conciliação e aos gabinetes da Liga Progressista (AUBERT, 2024, p. 20-22). Assim, a leitura das *Bases para Melhor Organização das Administrações Provinciais* e a proposta de organização do contencioso administrativo ali apresentada, deve ser orientada por essa chave: trata-se de um texto político, produzido em meio a disputas de poder no interior do Estado imperial. A questão que se coloca é, portanto, o que significavam as propostas sistematizadas nesse documento dentro dessas tensões da década de 1850. Justamente por essa razão, não serão aqui discutidos os outros livros do visconde do Uruguai, escritos na década seguinte, em uma outra conjuntura diversa.

Para compreender a formulação das *Bases*, é necessário recuar ao processo de formação das instituições imperiais e às experiências políticas que antecederam a década de 1850. Ancorado no debate historiográfico sobre o Direito Administrativo e

---

recepção e aclimatação ao contexto brasileiro. Maria Fernanda Vieira Martins, em A Velha Arte de Governar (2006), analisa o Conselho de Estado como peça do sistema de governo monárquico e como arena de sociabilidade política, destacando o modo como o Direito Administrativo se articulava às estratégias de legitimação do poder imperial (MARTINS, 2006, p. 178-179; 216-220). Christian Edward Cyril Lynch em A ideia de um Conselho de Estado brasileiro (2005) propõe interpretar a instituição como elemento constitutivo do constitucionalismo monárquico luso-brasileiro (LYNCH, 2005a, p.45-47). Ainda entre trabalhos recentes sobre o tema podemos mencionar a Dissertação de Mestrado de José Corrêa de Melo O Conselho de Estado e a Justiça Administrativa: uma análise do contencioso administrativo no Brasil-Império (2013). Tributário da renovação nos estudos de história jurídica iniciado nos anos 1990, foca sua análise na interpretação que os políticos imperiais fizeram do Conselho de Estado francês, criando uma instituição formalmente dependente do Executivo (CORRÊA DE MELO, 2013, p.69-101).

a construção do Estado imperial, este artigo mobiliza uma revisão historiográfica articulada à análise política das *Bases*, buscando situá-las no interior das disputas em torno dos possíveis arranjos institucionais então em disputa. Assim, nas próximas seções, serão examinados alguns marcos centrais desse processo histórico, com atenção às diferentes possibilidades de organização institucional até a década de 1850, bem como ao contexto de recepção das ideias francesas de Direito Administrativo, a partir do qual será analisada a proposta formulada por Uruguai.

II – Marcos do Processo

A existência de um Estado Nacional na antiga América Portuguesa não era um dado de antemão. O monopólio legítimo da força por parte do governo sediado no Rio de Janeiro estava longe de ser realidade. Como demonstra Christian Edward Cyrill Lynch (LYNCH, 2005b, p. 611–618), o grupo coimbrão na Assembleia Constituinte de 1823, liderado por José Bonifácio, inspirou-se no discurso monarquiano e administrativista francês ao defender uma monarquia centralizada e executiva. Ainda antes do fechamento da Constituinte, promulgou-se a Lei de 10 de outubro de 1823, que criava os Conselhos de Presidência de Província[9], tema central nas Bases.

Dissolvida a Assembleia em 12 de novembro de 1823, foi nomeado um Conselho de Estado para elaborar a nova Carta Constitucional, outorgada em 25 de março de 1824. Esta definiu o Império do Brasil como associação política dos cidadãos brasileiros e fixou um governo monárquico e constitucional (Art. 3º). Ao excluir a população cativa da cidadania (Art. 6º), a Carta também instituiu quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador (Art. 10). Instituiu também regime de voto censitário e Senado vitalício, além de conferir ao monarca a prerrogativa de dissolver a Câmara dos Deputados. Seu Capítulo 7º previa um

[9] Com base na análise de Mônica Duarte Dantas, o artigo 10 da mencionada lei previa que cada Conselho fosse integrado por seis membros, eleitos segundo o mesmo procedimento adotado para a escolha dos deputados da Assembleia Constituinte, cabendo ao mais votado exercer a vice-presidência. No tocante às matérias de sua competência, o Conselho dispunha de poder deliberativo. A autora observa ainda que o artigo 24 da Lei de 20 de outubro especificava os assuntos que deveriam ser apreciados pelo "Presidente em Conselho", entre os quais figuravam a proposição de criação de Câmaras Municipais onde não existissem, bem como a suspensão de magistrados (em conformidade com o artigo 34) e de comandantes militares. Além disso, conforme aponta Dantas, competia aos Presidentes em Conselho selecionar, a partir de listas tríplices, os juízes municipais, juízes de órfãos e promotores, assim como definir, entre os magistrados, aqueles que exerceriam as funções de juiz de direito e juiz do cível (DANTAS, 2020, p.109)

Conselho de Estado composto por até dez membros indicados pelo Imperador e de audiência obrigatória nos casos de exercício do Poder Moderador, enquanto o Título 6º definia a alçada do Judiciário[10]. O texto constitucional previu tanto a criação das Relações quanto do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), cuja organização e composição foram definidas posteriormente pela Lei de 18 de setembro de 1828[11].

Segundo Monica Duarte Dantas o texto constitucional previa a existência de juízes e jurados tanto no cível quanto no crime, mas deixava à legislação infraconstitucional a tarefa de detalhar e definir as competências. Dantas sublinha que essa indeterminação constitucional tornou-se campo de disputa entre a Coroa e o Parlamento, sendo ocupada por projetos de regulamentação que buscavam reduzir o poder dos magistrados vitalícios e implantar novas formas de justiça local (DANTAS, 2021, p.59-61)[12].

Abdicando o primeiro Imperador em 1831 teve início o período regencial no qual foi instituída a Guarda Nacional[13] e a reforma da Constituição. O Ato Adicional

[10] As *Bases da Constituição Portuguesa* aprovadas pelas Cortes de Lisboa em 1821 já previa em seu Art. 33 a existência de um Conselho de Estado com membros indicados pelas Cortes. O modelo adotado no Conselho de Procuradores e posteriormente no Conselho de Estado da Constituição de 1824 foi o de membros indicados pelo monarca, assim como ocorreu posteriormente na Carta portuguesa de 29 de abril de 1826 que consolidou a existência de um Conselho nomeado pelo rei.

[11] O artigo 5º da Lei de 18 de setembro definia as atribuições do Supremo Tribunal de Justiça. Cabia-lhe conceder ou negar pedidos de revista, bem como julgar delitos e faltas funcionais cometidos por seus próprios ministros, pelos das Relações, por integrantes do corpo diplomático e pelos presidentes de província. Quando a revista fosse admitida, os autos deveriam ser encaminhados, *ex ofício*, a uma Relação indicada pelo Tribunal, sem nova oitiva das partes. Após a decisão da instância revisora, o presidente desse tribunal deveria remeter os autos ao juízo de origem, comunicando oficialmente o Supremo Tribunal sobre a remessa. (Lopes, 2010b, p. 65-70). Poucos dias após a aprovação do referido diploma legal, decretos complementares aboliram antigas instituições judiciais de matriz portuguesa, como a Mesa do Desembargo do Paço, a Mesa de Consciência e Ordens (extinta em 22 de setembro de 1828) e o Tribunal da Bula da Cruzada (suprimido em 20 de setembro de 1828) (AUBERT, 2011, p.60).

[12] A consolidação do sistema judicial no Brasil imperial, nas décadas de 1820 e 1830, estruturou-se em torno do júri e da magistratura eletiva, por meio da eleição dos juízes da paz. Tais instituições foram concebidas como garantias liberais de controle do poder. Criado em 1821 para crimes de imprensa e inspirado em modelos anglo-saxões — presentes também no projeto de Código de Processo da Luisiana de Edward Livingston —, o júri teve sua competência ampliada pelo Código de Processo Criminal de 1832, enquanto a magistratura eletiva foi instituída pela Lei de 15 de outubro de 1827, a partir de projetos de Diogo Antônio Feijó e Nicolau Vergueiro (DANTAS, 2021, p. 64–69). A aprovação do Código Criminal de 1830 introduziu princípios de legalidade e proporcionalidade das penas, resultantes de um longo processo parlamentar de sistematização (COSTA, 2013, p. 137–145). No mesmo contexto, os debates sobre a responsabilidade dos agentes públicos — expressos em projetos apresentados em 1826 e parcialmente incorporados à Lei de 15 de outubro de 1827 — revelam a tentativa de submeter a administração à lei e instituir uma cultura de responsabilidade política e administrativa (DANTAS, 2021, p. 76–78).

[13] Assim como na estruturação o Poder Judiciário baseou-se no critério eletivo, sendo que os corpos de guardas nacionais poderiam votar para o preenchimento de cargos do oficialato até a patente de Tenente Coronel de Batalhão. O referido diploma legal, além de enfraquecer o Exército,

de 1834[14] alterou dispositivos centrais da Carta de 1824, redefinindo a organização administrativa do Império e ampliando as atribuições das províncias. Entre as modificações introduzidas, destaca-se a transferência das atribuições do "presidente em conselho" exclusivamente para os presidentes de província, conforme disposto em seu Artigo 12 (AUBERT, 2011, p. 73).

Com a eleição de Diogo Antônio Feijó como Regente Uno em 1835, consolidou-se a aplicação das reformas aprovadas nos anos anteriores, que passaram a ser tratadas por setores oposicionistas como ameaça à estabilidade do Império. A articulação do chamado *Regresso*, reunindo restauradores e moderados após a morte de Pedro I, levou à renúncia de Feijó e à ascensão de Pedro de Araújo Lima, inicialmente de forma interina e confirmado por eleição em 1838. No mesmo contexto, a Câmara dos Deputados instituiu comissão encarregada de interpretar o Ato Adicional, tendo Paulino José Soares de Souza como relator, cujo parecer resultou na Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, que reafirmou a hierarquia entre leis gerais e legislação provincial. A reação dos grupos afastados do poder conduziu à antecipação da maioridade de Pedro II, em 1840 e o retorno dos liberais ao poder. O gabinete maiorista interveio fortemente nas eleições daquele ano que receberam a alcunha de "eleição do cacete" dada a violência empregada para eleger uma maioria legislativa. Assim, o ministério foi afastado, retornando os regressistas ao governo. Aqui, foram aprovados dois importantes diplomas legais: a recriação do Conselho de Estado (Lei de 23 de novembro de 1841) e a Reforma do Código de Processo Criminal (Lei de 3 de dezembro de 1841).

Dalmo de Abreu Dallari observa que o artigo 7º do diploma legal que reinstituiu o Conselho de Estado, deu ao mesmo uma função jurisdicional em seu inciso 3º ao incumbir o órgão de ser ouvido sobre conflitos de jurisdição entre autoridades administrativas e entre essas e as judiciais (DALLARI, 1970, p. 332–334). Embora a decisão final coubesse ao Imperador, este raramente contrariava os

descentralizava o instrumento legítimo de coação, transferindo em parte a particulares a manutenção da ordem nas Províncias.

[14] Em 1832 entrou em discussão no Poder Legislativo a reforma da Carta de 1824. Após disputa entre a Câmara dos Deputados e o Senado sobre os pontos reformáveis da Constituição, as duas casas legislativas acordaram que a legislatura então em exercício não possuía poderes para fazer a reforma. Assim, aprovou-se a Lei de 12 de outubro de 1832 outorgando poderes para a legislatura seguinte modificar a constituição e consignou os pontos da reforma: fim do Conselho de Estado, mas manutenção do Poder Moderador; Regente Uno eleito pelo voto dos eleitores; manteve o Senado vitalício; e criação das Assembleias Legislativas Provinciais (DOHLNIKOFF, 2005, p. 108-109).

pareceres emitidos pelo colegiado. O Regulamento de 5 de fevereiro de 1842, em seu Capítulo III – "Dos Objetos Contenciosos", institucionalizou essa prática ao definir o procedimento aplicável às causas administrativas e à tramitação dos processos perante o Conselho[15]. Entre suas disposições, fixava-se que as autoridades provinciais deveriam intervir sempre que juízes comuns assumissem competência sobre matérias administrativas, cabendo ao ministro da Justiça submeter o caso à seção correspondente do Conselho, que emitia parecer após ouvir o Procurador da Coroa e as partes interessadas. O regulamento também disciplinava a forma das petições, as diligências, o papel dos advogados credenciados e os casos em que seria possível suspender o processo[16]. Assim, o Conselho de Estado do Segundo Reinado surge inspirado no modelo francês de Justiça Administrativa.

Afora isso, os regressistas também se insurgiram contra o modelo anglo-saxão de justiça eletiva adotado em fins do Primeiro Reinado. Assim, aprovaram a mencionada reforma do Código de Processo Criminal (Lei de 3 de dezembro de 1841). Segundo Monica Duarte Dantas, a reforma buscou recentralizar o poder judicial e subordinar a justiça local ao Poder Executivo, reforçando o controle ministerial sobre a polícia e sobre a magistratura (DANTAS, 2020, p. 108-110). A reforma manteve a existência dos juízes de paz mas retirou seu poder. O ministro da Justiça nomeava os Chefes de Polícia das Províncias. Afora isso, eram nomeados juízes municipais no âmbito dos termos e juízes de direito na cabeça das comarcas. A despeito da vitaliciedade da magistratura togada, o governo poderia remover juízes de suas comarcas. Afora isso, a lei também instituiu a nomeação pelo ministro da Justiça de delegados e subdelegados nos distritos, além de promotores públicos e inspetores de quarteirão. Em sua análise sobre a reforma, Dantas destaca que "o que estava em

[15] No Capítulo III do Regulamento (Arts. 24–51), previa-se que, se um presidente de província ou o Procurador da Coroa tomasse conhecimento de autoridade judicial atuando sobre matéria administrativa, deveria exigir esclarecimentos, podendo ordenar a cessação do processo e citar os interessados para deduzirem seus direitos. Encerrado o prazo, os autos seriam remetidos ao Ministério da Justiça, que consultaria a seção competente do Conselho de Estado (Arts. 24–27).

[16] O Regulamento fixava regras para o processo administrativo: a petição inicial deveria ser apresentada na secretaria de Estado, acompanhada de documentos comprobatórios (Art. 33); as partes seriam intimadas para manifestação (Art. 34); a seção poderia ordenar diligências (Art. 35) e elaborar relatório acessível aos advogados das partes (Art. 36). Estabeleceu-se, ainda, a figura de até dez advogados do Conselho, exclusivos para postular perante o órgão, e duas hipóteses de suspensão processual: morte da parte ou do advogado, ou arguição de falsidade de documento ou testemunha (Arts. 40–41).

questão eram dois modelos distintos de organização política, com diferentes concepções acerca dos poderes e das relações entre eles" (DANTAS, 2020, p.119).

Uma vez aprovada, a Lei de 3 de dezembro se transformou em arma eleitoral dos gabinetes. Cabe aqui retomar a análise de Miriam Dohlnokff, segundo a qual, o controle das eleições permaneceu sob a autoridade das instâncias locais, uma vez que a Mesa Eleitoral continuava sendo presidida pelo juiz de paz, auxiliado pelo pároco e pelo presidente da Câmara Municipal. Tais autoridades possuíam a prerrogativa de impugnar a identidade dos votantes, sem possibilidade de recurso (DOHLNIKOFF, 2005, p.108-109). Assim, as instituições criadas pela Lei de 3 de dezembro não retiravam das localidades o comando do processo eleitoral. Contudo, os cargos, distribuídos pelo Poder Executivo, tornaram-se moedas de troca nas disputas eleitorais, permitindo que o gabinete recompensasse aliados locais e ampliasse sua base de sustentação parlamentar. A reforma de 1841, portanto, assumiu dimensão política que ultrapassava o campo judiciário (ESTEFANES; EL YOUSSEF; PARRON, 2014, p.150-152). Essa prática, chamada de "patronato executivo" pelo visconde do Uruguai em seu *Ensaio Sobre o Direito Administrativo* está no centro das fricções dentro do campo conservador e desses com o monarca como se tratará a seguir.

Os conservadores permaneceram no poder até 1844, quando houve o início do chamado "quinquênio liberal". Vale destacar que nesse período foi instituída a figura do Presidente do Conselho de Ministros, responsável pela organização do gabinete e pelo cotidiano do Executivo. Os conservadores voltaram ao governo em 1848 no contexto de eclosão da Praieira em Pernambuco[17]. Aqui, aprovaram a Lei nº 602 de 19 de setembro de 1850, reformando a Guarda Nacional, retirando seu caráter eletivo e subordinando-a diretamente ao ministro da Justiça, responsável pelas nomeações do oficialato.

Em 1845 a reincorporação do Rio Grande do Sul ao Império do Brasil foi operada com o envio de um político de peso como Caxias à referida Província. Seguindo esse modelo, o gabinete saquarema enviou Honório Hermeto Carneiro Leão a Pernambuco na condição de presidente da Província com a missão de pacificá-la. Durante sua administração houve a eleição para o Senado por Pernambuco e os

[17] Conforme demonstra Marcus Carvalho, a Lei de 3 de dezembro operava verdadeira "gangorra" política quando havia troca de gabinete. Segundo o referido autor, em 1845 a mudança ministerial levara à demissão de mais de 650 autoridades da Polícia e guarda nacional na Província (Carvalho, 2008, p. 18-25).

ministros desejavam que Carneiro Leão interviesse no pleito a favor da candidatura de seu aliado, Manuel Vieira Tosta. Em carta ao ministro Paulino Soares de Souza, afirmava seu desejo por neutralidade:

> Tenho dito a todos que quero conservar-me neutral, e nada fazer pró nem contra candidato algum. O meu procedimento não satisfaz talvez a ninguém, porém livra-me de dever favores eleitorais, e sobretudo de me deixar entusiasmar em favor de alguma candidatura, e tomar medidas no sentido de a favorecer, no risco talvez de dividir ainda mais o partido, e demais desmoralizar esta Província e talvez o governo.[18]

Segundo Aubert (2011, p. 25) e Estefanes, Parron e El Yousseff (2014, p. 151-152), Pedro II cobrava dos ministros uma maior lisura no processo eleitoral, se opondo às nomeações partidárias feitas a partir da Lei de 3 de dezembro. Discordando veementemente desse direcionamento, os ministros apresentaram em 1851 um pedido de exoneração coletiva no qual por um lado elogiavam o pensamento do Imperador, mas se diziam incapazes de leva-lo adiante. Apesar do cuidado retórico do trato de ministros com o Chefe de Estado, o documento demarca muito claramente a posição dos saquaremas sobre a matéria:

> Vossa Majestade Imperial, com aquela alta razão que felizmente possui, sempre foi oposto a este sistema, sempre o embaraçou quando foi possível, concedendo somente, ou quando motivos, que impossível era de livrar, o reclamavam, porque ninguém possui em mais elevado grau do que Vossa Majestade Imperial verdadeiro amor da Pátria e as noções do justo e do honesto. Os Ministros de Vossa Majestade Imperial compreenderam o seu pensamento e que Vossa Majestade Imperial tinha resolvido, em Sua Alta Sabedoria, por termo a um sistema de reações e concessões que pode sim, dar temporariamente um acréscimo de força factícia a um Ministério ou a um Partido, mas cuja continuação abismaria por fim o País. (...)
> **Não fazer das mercês, dos empregos e das recompensas devidas aos servidores do Estado, unicamente moeda eleitoral e meio de uma instável influência de partido.(...)**
> Males inveterados não se curam de pronto, **e Vossa Majestade Imperial terá de gastar uns poucos Ministérios antes de ser realizado completamente o seu grandioso pensamento Para essa nova luta são necessários espíritos mais repousados, é preciso mais calor, mais ânimo, mais vida do que tem os atuais Ministros de Vossa Majestade Imperial**. (...) Os abaixo-assinados pensam que com sua retirada não terá de sofrer a política atualmente seguida, quando Vossa Majestade Imperial entenda em

[18] Carta de Honório Hermeto Carneiro Leão a Paulino José Soares de Souza, Ministro dos Negócios Estrangeiros, 7-11-1849. IHGB, Lata 748 Pasta 32.

> sua sabedoria que a não deve mudar" - Pedido de exoneração coletiva (VIANNA, 1968, p. 153)

O Imperador, contudo, manteve os ministros. Em meio às intervenções na Bacia Platina, Pedro II realizou alterações no ministério em 1852 mas manteve o mesmo grupo. Em 1853 tem início o gabinete presidido pelo saquarema Honório Hermeto Carneiro Leão, chamado de gabinete da Conciliação. Conforme indica Roderick Barman, Pedro II ditou o programa aos ministros definindo pasta por pasta o que o ministério deveria realizar (BARMAN, 1999, p.164). Em instruções passadas aos ministros explicitava que desejava reformar a Lei de 3 de dezembro (a mesma reforma que os saquaremas anos antes se recusaram a empreender), além do voto distrital e das incompatibilidades para magistrados disputarem cargos eletivos. Sobre as eleições afirmava explicitamente: "(...) Influência, mas não interferência do governo nas eleições"[19].

O gabinete buscou em 1854 reformar a Lei de 3 de dezembro. O ministro da Justiça, Nabuco de Araújo enviara o projeto aos senadores para que dessem sua opinião. Paulino Soares de Souza foi categórico em sua resposta:

> Não julgo perfeita a Lei de 3 de dezembro, mas está em perfeita harmonia com os princípios abstratos da ciência. Está, porém em mais harmonia com as nossas peculiares circunstâncias. Um edifício construído em um terreno desigual, cheio de altos e baixos, não pode apresentar a simetria e regularidade, e ter a beleza d´outro levantado em terreno igual e plano.
> Melhore-a, aperfeiçoe-a, mas não suprime o governo de uma arma fortíssima que lhe há de ser precisa ainda, porque a ordem pública não está ainda consolidada, de modo que não possa mais vir a ser levianamente perturbada.
> [...] Porém não ser ainda chegada a época de desarmar-se o governo, se é que algum governo deve desarmar-se e muito principalmente quando a opinião que reclamava esse desarmamento não o reclama mais, não destrua a Lei de 3 de dezembro, antes a conserve, ache-a boa, e sirva-se dela[20].

Aqui, o referido senador do Império explicita o seu olhar pragmático sobre a política imperial. Conforme o mesmo afirmou anos mais tarde nas *Bases*: "Não valem as leis sem o costume. Vale o costume sem a lei" (URUGUAI, 1858, p. 6). Ou seja, o

[19] Instruções do Imperador dadas ao Ministério organizado pelo Marquês do Paraná em 6 de setembro de 1853. Anais do Senado, Sessão de 18 de julho de 1855
[20] *Opinião do Senador Soares de Souza* in: IHGB: Coleção Nabuco. 1181: REFORMA JUDICIÁRIA: Provas Tipográficas do Projeto de Reforma Judiciária com detalhados pareceres de diversas personalidades. DL 389.2.

referido diploma legal não deveria ser reformado, pois o que garantia governabilidade e alguma previsibilidade ao governo era justamente o fato de ter esse instrumento em suas mãos. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados. Contudo, ao ser remetido para o Senado, ali sofreu forte oposição dos saquaremas sendo derrotado.

No ano seguinte, Honório Hermeto, agora titulado Marquês do Paraná fez da aprovação do voto distrital questão de gabinete. Diante disso, conforme Aubert (2024, p.129), o gabinete operou para retirar Paulino Soares de Souza da cena política da Corte, enviando-o, agora titulado visconde do Uruguai para missão diplomática na Europa a fim de negociar os limites com as Guianas Inglesa e Francesa (AUBERT, 2024, p.17). Paraná conseguiu aprovar a Lei de 19 de setembro de 1855, instituindo-se então para a eleição seguinte o sistema distrital[21]. Isso não impedia o uso da Lei de 3 de dezembro mas criava embaraços pois a eleição e a distribuição de cargos a partir de então passou a ter que ser negociada em cada distrito. Em 1860 o referido diploma legal foi reformado. Por meio do Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860 foram instituídos os círculos de 3 deputados ao invés de um. A negociação de cargos e a possibilidade de interferência do governo nas eleições estão no centro da formulação da proposta de organização do contencioso administrativo apresentada por Uruguai nas *Bases*.

Ao longo desse processo, um conjunto de experiências institucionais e políticas foi se articulando gradualmente até formar uma linguagem própria do Estado imperial. O debate em torno da Lei de 3 de dezembro de 1841, seu emprego como instrumento eleitoral e a tentativa frustrada de reforma compõem o núcleo de questões discutidas por Uruguai. As Bases não resultam, assim, de uma reflexão teórica isolada, mas de um percurso histórico de disputas de poder, do qual emergiu uma nova linguagem jurídica e política, o Direito Administrativo.

[21] A Lei dos Círculos (Decreto nº 842 de 19 de setembro de 1855) introduziu o voto distrital no Império do Brasil. Afora isso, também estabeleceu incompatibilidades, proibindo magistrados de se candidatarem a cargos eletivos pelos distritos nos quais exercessem jurisdição. Com isso, as eleições deixaram de ser negociadas nas capitais das Províncias, precisando ser articuladas em todos os distritos.

III – O Direito Administrativo e o Império do Brasil

Como vimos, ao longo das primeiras décadas de independência, diversos eram os possíveis projetos de Estado Nacional. Coexistiram projetos distintos de organização política, que oscilavam entre a adoção de instituições anglo-saxônicas como iniciou-se em fins do Primeiro Reinado e as reformas do Regresso. Essa instabilidade institucional produziu um ambiente fértil para a reflexão sobre os fundamentos do governo e a natureza da administração pública. O debate sobre o Direito Administrativo inseria-se nesse contexto mais amplo que não era o de constituir um campo doutrinário autônomo, mas sim a tentativa de organizar juridicamente os mecanismos de governo e legitimar o exercício da autoridade do Rio de Janeiro.

Bartolomé Clavero concebe o Direito Administrativo como uma criação histórica francesa que se contrapunha à "*rule of law*" britânica, cuja tradição era a da subordinação do governo aos tribunais judiciais (CLAVERO, 1997, p. 191). José Reinaldo de Lima Lopes afirma que no contexto da França revolucionária era essencial retirar os temas da administração da alçada dos tribunais, sem o que as diversas reformas em curso teriam grande dificuldade para serem implementadas, uma vez que os tribunais comuns eram vistos como representantes da tradição e dos privilégios e associados às ideias anti-revolucionárias. Assim, o referido autor afirma que o Direito Administrativo relacionava-se com o interesse geral, sendo de natureza distinta do interesse e do direito privado, esses últimos de competência dos tribunais comuns (LOPES, 2004, p. 232-235).

Debruçando-se sobre o histórico do referido ramo jurídico, Walter Guandalini Júnior menciona que o art. 13 da Lei de Organização Judiciária da França de 1790 previa a separação permanente entre as funções judiciais e as administrativas. O referido artigo previa ainda penas de alta traição a juízes que de algum modo obstassem a ação do governo e citassem os agentes da administração perante os tribunais em razão de sua atividade administrativa. José Corrêa de Melo, por sua vez, afirma que a Constituição do ano VIII (1799) criou o Conselho de Estado na França com a atribuição de redigir projetos de Lei e resolver questões administrativas (CORRÊA DE MELO, 2013, p.44-46). Ainda segundo Guandalini Júnior, em 1815 o Direito Administrativo passou a integrar o currículo dos cursos de direito na França.

Em suas palavras: "o advento da ciência na Europa assinala a maturidade do processo histórico de edificação de um Estado Nacional autônomo e capaz de regular suas próprias atividades" (GUADALINI JÚNIOR, 2016 p.27-29) [22].

António Manuel Hespanha observa que a obra do administrativista francês Jean Baptiste Bonin, *Principes d'administration publique* (1808), foi traduzida para o português em 1822, o que contribuiu para a difusão precoce dessas ideias entre os juristas formados em Coimbra (HESPANHA, 2006, p. 605). Essa circulação doutrinária inseriu o pensamento administrativo francês no horizonte intelectual luso-brasileiro[23]. Como destaca Guandalini Júnior, esse pensamento foi estrutural na consolidação do poder imperial, ao projetar o monarca como figura de unidade do Estado. Na Europa, o Direito Administrativo surgiu como técnica de regulação da intervenção estatal na sociedade; no Brasil, contudo, sua função primordial foi a de fundar e organizar o próprio Estado nacional. Guandalini Júnior identifica três espaços privilegiados de sua recepção: o Conselho de Estado, as Academias de Direito e os compêndios jurídicos (GUADALINI JÚNIOR, 2016, p. 35-39). Convém, porém, certa cautela nessa leitura: o debate em torno dessas instituições no Império do Brasil deve ser compreendido à luz de seu caráter político, uma vez que a reinterpretação do Direito Administrativo pela elite imperial foi frequentemente instrumentalizada para sustentar projetos e disputas de poder no interior do regime monárquico.

---

[22] Conforme Anderson Vivhinkeski Teixeira e Brunize Altamiranda Finger (2016), a ideia de controle judicial de constitucionalidade é algo recente. Desde a Constituição de 1791 esse controle tradicionalmente foi feito fora da esfera do Judiciário (FINGER e TEIXEIRA, 2016, p. 34-35). O Conselho de Estado na França atravessou diversas reorganizações na primeira metade do século XIX, sobrevivendo inclusive à restauração e às Revoluções de 1830 e 1848. Embora as mudanças políticas tenham em diversos momentos alterado seu caráter, a referida instituição chegara incólume ao Segundo Império, servindo de modelo para propostas como a que o Visconde do Uruguai formulou nas *Bases*. Em 14 de janeiro de 1851 foi promulgada a Constituição francesa que vigorou sob Luís Bonaparte. A partir de sua aprovação, o Decreto de 25 de janeiro de 1852 e o Regulamento de 30 de janeiro do referido ano consolidaram a instituição como de nomeação do Imperador e com a prerrogativa de tratar do contencioso administrativo. A isso se somou o fato de os Conselhos de Prefeitura tomarem conhecimento das demandas administrativas antes de elas subirem ao Conselho de Estado, consolidando um modelo de contencioso administrativo organizado em primeira e segunda instância.

[23] Conforme já mencionado, a Carta Constitucional portuguesa de 1826 estabeleceu em seu Artigo 107 um Conselho de Estado em Portugal nos mesmo moldes do previsto na Constituição do Império do Brasil de 1824. Em 1842 Portugal aprovara o seu Código Administrativo. A referida instituição foi reformada em 1845 por meio da Lei de 3 de maio do referido ano, passando a ter uma organização semelhante ao seu congênere brasileiro, contando, porém, com uma Seção específica do contencioso administrativo. O referido diploma legal foi reformado com a instituição de um novo regulamento em 9 de janeiro de 1850, alargando as atribuições administrativas do referido órgão. Assim, quando Uruguai formula a proposta das Bases em 1858, já havia em vigor tanto na França quando em Portugal uma organização do contencioso administrativo que contava com o Conselho de Estado como sua última instância.

Conforme mencionado na seção anterior, o Rio de Janeiro necessitava constantemente negociar nas Províncias. Como tratava-se de um Estado Nacional de laços muito frágeis à época, a consolidação de uma autoridade central era de suma importância para a elite política reunida na Corte. A esse respeito, Maria Fernanda Vieira Martins atenta para os desafios da negociação para convencer as elites provinciais das vantagens de se manterem ligadas ao Rio de Janeiro (MARTINS, 2006, p. 198). A referida autora destaca o fato de que as elites políticas imperiais tomavam como modelo o Estado Nação europeu e que para alcança-lo era necessário atuar em um campo de disputas políticas. Em sua visão, isso fez com que "no Brasil esse processo se imbuísse de um caráter pragmático e imediatista visando à consolidação de uma estrutura política que se aproximasse dos padrões internacionais" (MARTINS, 2006, p. 209).

Convém retomar o ponto mencionado na Introdução: a autorização para reformar os estatutos dos cursos jurídicos ocorreu sob o governo dos saquaremas, em 1851, e deu-se por meio de Decreto, isto é, por ato do Poder Executivo e não por iniciativa legislativa. As novas cadeiras de Direito Administrativo entraram em vigor em 1855, com Antônio Joaquim Ribas assumindo a cátedra em São Paulo e Vicente Pereira do Rego em Pernambuco, marco que trouxe o contencioso administrativo ao centro do debate da época. Dois anos depois, Rego publicou a primeira edição de seus *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, para uso nas Faculdades de Direito do Império* (1857), enquanto Ribas teve seu *Direito Administrativo Brasileiro: Noções Preliminares* aprovado pelo Legislativo em 1861 e publicado em 1866. No mesmo ambiente acadêmico, merece menção o *Direito Administrativo Brasileiro* (1859), de Francisco Giraldes Tavares Veiga Cabral, também professor da Academia de Direito de São Paulo.

O tema, contudo, não se restringiu ao campo do ensino jurídico. Dado seu forte conteúdo político, o debate extrapolou as faculdades, tendo dentre seus protagonistas, figuras centrais da elite imperial. Em 1857, o conservador José Antônio Pimenta Bueno publicou *Direito Público e Análise da Constituição do Império*, obra em que dedicou larga atenção ao contencioso administrativo. No ano seguinte, o visconde do Uruguai apresentou as *Bases* (1858), seguidas de seu *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) e dos *Estudos Práticos* (1865), textos que, como indicado na Introdução, superam o escopo estritamente jurídico, assumindo

forte densidade política. Contudo, o que se busca discutir aqui é precisamente o projeto de organização do contencioso administrativo delineado nas *Bases* em meio às disputas políticas da década de 1850 em que ele se inseria. Entre as obras mencionadas, merecem atenção especial aquelas que, à época, integravam o debate público de modo mais direto: os livros de Pimenta Bueno e Pereira do Rego.

Em *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* (1857), Pimenta Bueno apresenta uma reflexão sistemática sobre o Direito Administrativo. No primeiro capítulo, distingue o Direito em geral, definido como o conjunto de normas que asseguram as "boas relações naturais ou cíveis, administrativas ou políticas do homem, da sociedade ou dos Estados" (PIMENTA BUENO, 2002, p. 77), e identifica "dois grandes interesses que formam sua divisão": o geral ou coletivo e o particular ou individual (PIMENTA BUENO, 2002, p. 78). Como esses interesses poderiam entrar em conflito, "a razão e a ciência de todos os países civilizados" buscaram distingui-los, estabelecendo a primazia do interesse geral sobre o particular (PIMENTA BUENO, 2002, p. 78-79). Dessa distinção derivariam dois grandes ramos: o Direito Público e Administrativo, ligado à ordem pública, e o Direito Particular, vinculado à ordem privada (PIMENTA BUENO, 2002, p. 79)[24]

A separação entre Poder Administrativo e Poder Judicial decorre dessa lógica: o primeiro deveria gerir as relações entre o cidadão e o Estado, voltado ao interesse comum; o segundo, proteger o direito particular, pois, se este fosse submetido ao Executivo, resultaria na "escravização das liberdades civis" (PIMENTA BUENO, 2002, p. 80). Entre os ramos do Direito Público, Pimenta Bueno inclui o Direito Administrativo, que define da seguinte forma:

> [...] é a ciência da administração, a teoria racional de competência e da ação do Poder Executivo, e de seus agentes, em sua gestão, e relações com os direitos e obrigações dos administradores, em vistas do interesse eletivo, ou geral da sociedade. É a ciência que estuda e proclama as regras e condições gerais que são apropriadas para segurar o melhor desempenho do serviço administrativo, o bem-estar, a prosperidade social; é quem examina e esclarece os elementos da administração, as discussões dos negócios públicos, as opiniões e atos dos conselhos, e demais órgãos do Poder Executivo: é finalmente quem assinala os vícios, indica as lacunas, as reformas, os melhoramentos que o interesse social reclama. (PIMENTA BUENO, 2002, p. 86-87).

[24] Pimenta Bueno distingue ainda o Direito Público (interno, externo e administrativo) e o Direito Particular (civil, comercial, criminal e internacional privado), subdivisões que espelham a estrutura dos manuais franceses da época (PIMENTA BUENO, 2002, p. 84-85).

Partindo dessa definição, o autor sustenta que o contencioso administrativo era essencial para evitar a submissão do interesse geral aos direitos individuais. O Poder Executivo deveria executar as leis de ordem pública e proteger os interesses coletivos, mas seus atos poderiam ser objeto de recurso contencioso sempre que violassem direitos, não meros interesses (PIMENTA BUENO, 2002, p. 90-91). Já o Poder Judicial deveria limitar-se às causas entre particulares "movidos pelo amor aos seus interesses individuais" (PIMENTA BUENO, 2002, p. 92), intervindo sobre a administração apenas quando esta atuasse como pessoa jurídica, em posição de igualdade com os cidadãos (PIMENTA BUENO, 2002, p. 93)[25].

Sobre os Conselhos de Presidência, extintos pela Lei de 3 outubro de 1834, Pimenta Bueno se posiciona favoravelmente à sua reinstituição e que tivessem caráter consultivo e fossem diretamente nomeados pelo governo imperial. Considerando que as decisões contenciosas ficavam exclusivamente a cargo dos presidentes antes de subirem ao Conselho de Estado, Pimenta Bueno defende que "serviria demais para instrução e julgamento das questões contenciosas da administração, salvo os recursos para o Conselho de Estado" (PIMENTA BUENO, 2002, p. 396). Além disso, defende a necessidade de haver delegados dos presidentes nas localidades: "É uma das mais graves lacunas da referida lei das presidências, a de não ministrar à primeira autoridade, ao centro administrativo da província, delegados do mesmo poder, que coadjuvem a sua ação" (PIMENTA BUENO, 2002, p.397).

Vicente Pereira do Rego nos *Elementos do Direito Administrativo*, concebe o Poder Administrativo como ramo do Poder Executivo. Esse poder, segundo o lente pernambucano "dispõe e obra sem ser provocado; e tendo por fim somente a utilidade social, pode dar todas as providências que interessam à universalidade dos cidadãos" (REGO, 1860, p.5). Sobre o contencioso administrativo afirma que "a administração é contenciosa quando julga questões do interesse particular que se ligam à sua ação" (REGO, 1860, p.7). Diferentemente da justiça comum na qual a "coisa julgada" possui autoridade jurisprudencial, nas matérias administrativas

[25] Essa exceção — a subordinação da administração ao Judiciário quando atuasse como particular — aproxima-se do modelo francês de jurisdição dual, embora sem a mesma institucionalização (PIMENTA BUENO, 2002, p. 93).

quando uma questão é colocada em litígio novamente pode ter um julgamento diferente. Sobre o contencioso administrativo, o referido professor defendia que se adotasse o modelo da França, cujo Conselho de Estado era dotado de uma Seção do Contencioso Administrativo. Rego, assim como Pimenta Bueno, defende a recriação de Conselhos de Presidência. Seu argumento se baseia na experiência francesa que além do Conselho de Estado possuía Conselhos de Prefeitura.

> A mesma administração se acha naturalmente dividida em geral e local. Mas, se deliberar é fato de muitos, obrar é facto de um só. Segunda esse princípio de uma verdade incontestável e plenamente justificado pela experiência, deve a Administração ativa ser organizada de modo que ao lado da ação se ache sempre o conselho (REGO, 1860, p.10)

Desse modo, sua obra inscreve-se num esforço no qual muitos juristas de sua época se engajaram que era o de adaptar as doutrinas europeias às exigências de um Estado imperial em formação, aproximando-se das formulações de Pimenta Bueno e antecipando parte do debate que o visconde do Uruguai desenvolveria nas *Bases* e *no Ensaio sobre o Direito Administrativo*.

Em síntese, o percurso até aqui delineado evidencia que o Direito Administrativo no Império não se restringiu à simples recepção de modelos estrangeiros ou à formação de uma disciplina técnica: ele se afirmou como instrumento de construção estatal e arena de disputa política. As formulações de Pimenta Bueno, elaboradas a partir de sua atuação como político conservador, e as de Vicente Pereira do Rego, concebidas no âmbito do ensino jurídico, convergem na tentativa de conferir racionalidade e legitimidade à ação administrativa. Ambas refletem o esforço de adaptar o vocabulário jurídico europeu às condições específicas de um Estado imperial em consolidação. Em meio a esse movimento intelectual e político se insere o projeto do visconde do Uruguai, cujas *Bases para a melhor organização das administrações provinciais* (1858) buscariam sistematizar.

IV – As *Bases para a melhor organização das administrações provinciais*: o projeto do Visconde do Uruguai

A proposta delineada nas *Bases* deve ser entendida como desdobramento concreto das disputas e formulações examinadas anteriormente. A oposição de

Paulino Soares de Souza ao gabinete de 1853 motivou o governo a enviá-lo em missão diplomática para a Europa. Com a morte de Paraná em 1856, a chefia do gabinete passou interinamente a Caxias. Com a saída do mesmo no ano seguinte, a primeira opção do monarca foi o agora titulado visconde do Uruguai que declinou do convite, sendo então a presidência do Conselho de Ministros assumida pelo Marquês de Olinda em 1857.

A grande maioria dos trabalhos sobre Uruguai destaca uma suposta retirada do mesmo da política a partir de 1853. Essa leitura, contudo, conforme demonstrado em Aubert (2024, p.20-22), é fruto de uma narrativa criada pelo próprio visconde na década de 1860. Após ter sofrido uma série de derrotas políticas no tocante às questões externas no início da referida década, começou a afirmar que já estava fora da política desde 1853. Era uma narrativa que servia a alguém que sofrera reveses mas continuava atuando nos bastidores da política imperial.

Na década de 1860, ancorando-se nessa narrativa foi que escreveu o *Ensaio Sobre o Direito Administrativo* (1862) e os *Estudos Práticos Sobre a Administração das Províncias do Brasil (1865)*. Importante salientar que essas obras não foram submetidas à aprovação do Poder Legislativo para serem usadas nos cursos de direito. Foram escritas para o contexto político da década de 1860 e eram instrumentos de oposição aos governos da Liga Progressista, em especial a Zacarias de Gois e Vasconcelos (AUBERT, 2024, p. 149). Cabe aqui um paralelo. Quando o gabinete saquarema apresentou o pedido de exoneração coletiva mencionado usava justamente o argumento do "cansaço" afirmando que eram necessários espíritos mais repousados. Contudo, o que estava em questão não era o cansaço dos ministros e sim a recusa dos mesmos em levar adiante a vontade do Imperador. Não ser um ministro da vontade do monarca certamente deve ter pesado na recusa do visconde em 1857. Na década de 1860 quando iniciou a narrativa retirada recuperou justamente a retórica do "cansaço" expressa no pedido de exoneração coletiva.

Na década de 1850, contudo, se por um lado se recusava a ser um ministro sob as condições que Paraná aceitara (ou seja, de ser um executor de um programa do Imperador) e articulava nos bastidores a sua oposição aos gabinetes, por outro, não negava-lhes coadjuvação tanto em questões externas quanto internas nos momentos em que foi demandado. Quadro esse que muda na década seguinte. Justamente por

isso optou-se centrar o presente artigo na década de 1850 e no contexto em que o projeto das *Bases* foi apresentado.

Como senador, Uruguai compunha comissão encarregada de estudar melhoramentos das administrações provinciais. Provocada a referida comissão por Aviso de 19 de agosto de 1857 do então presidente do Conselho de Ministros, o mesmo indicava o visconde como relator para elaborar um projeto destinado a melhorar a organização das administrações provinciais. Esse projeto deveria ser o ponto de partida da discussão da comissão.

No Aviso, Olinda apresentou uma série de quesitos aos quais a comissão deveria responder. O primeiro indagava sobre a conveniência da criação de um Conselho de Presidência de Província e, em caso afirmativo, sobre a forma de sua organização e as matérias de sua competência. O segundo quesito tratava da instituição de autoridades administrativas centrais subordinadas aos presidentes de província, questionando se estas poderiam receber delegação de poderes para decidir determinados assuntos, ainda que a decisão final permanecesse sob a responsabilidade do presidente. Por fim, o documento solicitava parecer sobre a delimitação das hipóteses de delegação de autoridade e sobre o território de jurisdição dessas autoridades (URUGUAI, 1858, p.1).

Antes de responder aos quesitos, o visconde do Uruguai dedica-se a uma reflexão geral sobre o contencioso administrativo e sobre o estado da administração imperial. Logo de início, questiona "como vão se juntar as peças dessa defeituosa máquina" que era o "nosso abstrato e deficiente sistema administrativo", estabelecendo o tom crítico de seu texto. Em contraste, elogia o modelo francês, cuja força residiria na coerência entre estrutura territorial e organização administrativa:

> A divisão administrativa da França, em harmonia com a sua divisão política e judiciária, (...) foi de propósito feita para a organização administrativa que tem. (...) A um novo sistema, a ideias novas, deu-se uma base também nova, em concordância com elas. **É tão valente e tão bem combinada aquela organização, que dela tem resultado a unidade nacional, a mais vigorosa: e que sendo iniciada pela Assembleia Constituinte, e depois aperfeiçoada com o andar dos tempos, tem resistido a todos os furacões revolucionários, sobrevivendo às muitas constituições republicanas e monárquicas** que aquele país tem tido durante mais de meio século (URUGUAI, 1858, p. 2).

Uruguai afirmava que a Constituição de 1824 em seu Título 7º, intitulado "*Da administração e da economia das Províncias*" nos capítulos 1 e 2 previa um presidente em cada Província nomeado pelo Imperador e em todas as cidades e vilas Câmaras eletivas encarregadas do governo municipal. Assim, isso era tudo o que existia em matéria constitucional sobre o tema. O visconde considera isso positivo, pois, em sua visão, a "administração é, pois a ação vital do governo", tanto que em nenhum país a Constituição havia regulado a organização administrativa. Ou seja, defende ampla discricionariedade ao Poder Executivo nessa matéria. Sobre o modo como estava organizada lamentava que o governo geral e os presidentes não possuíssem agentes administrativos nas localidades, sendo que os presidentes ficavam sobrecarregados de atribuições administrativas e contenciosas, pois em sua visão "não há talvez um país constitucional onde tenha lugar uma tão forte concentração administrativa" (URUGUAI, 1858, p. 3-4). Justamente aqui é que entra a discussão citada na epígrafe do presente artigo que passa pela crítica ao fato de que sem um Conselho de Presidência, os presidentes se viam tomando decisões sozinhos sobre as matérias do contencioso administrativo.

Uruguai critica também os antigos Conselhos de Presidência, extintos em 1834, por serem eletivos: "Conselhos organizados por esse modo não podiam ser e não foram de utilidade alguma" (URUGUAI, 1858, p. 5). Ainda assim, considera um equívoco sua eliminação; deveriam ter sido reformados e aperfeiçoados, não abolidos. A partir da Lei nº40 de 3 de outubro de 1834[26], as atribuições antes exercidas pelo presidente em conselho passaram a concentrar-se no presidente, sem mediação colegiada, acumulando funções administrativas e contenciosas (URUGUAI, 1858, p. 5). A concentração resultante levava, segundo ele, a "um corpo cuja circulação não chega às suas extremidades" (URUGUAI, 1858, p. 6).

Nesse ponto, as *Bases* formulam uma crítica direta à importação de instituições anglo-saxônicas, como o júri e os juízes de paz, introduzidas no final do Primeiro Reinado. O visconde ironiza a crença de que o *self-government* pudesse curar os males da administração brasileira: "Demais, o *self-government* não é um talismã que possa usar quem queira. O *self-government* é o hábito, é a educação, é o costume" (URUGUAI, 1858, p. 6). Considerava tais instituições inaplicáveis à "raça

[26] O referido diploma legal passava Regimento aos presidentes de Província e extinguia os Conselhos de Presidência.

latina" e advertia que, "copiando-os nessa parte, seremos como outros mal sucedidos" (URUGUAI, 1858, p. 6). Essa crítica, longe de ser meramente teórica, tinha função política: legitimar a opção pelo modelo francês, cuja adoção servia aos interesses dos saquaremas.

Ao entrar nos quesitos de Olinda, o Uruguai pronuncia-se favoravelmente à criação dos Conselhos de Presidência, que, segundo ele, corrigiriam a instabilidade e a descontinuidade das administrações provinciais, "contribuindo para imprimir nas diversas administrações presidenciais que se forem seguindo, uma coerência e seguimento, que infelizmente não têm tido e não têm" (URUGUAI, 1858, p. 8). Para ilustrar, propõe um exemplo hipotético: o de um empresário que, após contratar com o governo provincial, vê-se lesado por decisão unilateral do presidente. Em situações como essa, "casos contenciosos", a ausência de instâncias intermediárias tornava o cidadão desprotegido, o que exigia formalidades de primeira instância como garantia mínima. Daí sua defesa do modelo francês, onde os Conselhos de Prefeitura apreciavam demandas contenciosas antes do recurso ao Conselho de Estado. No Brasil, ao contrário, o Regulamento de 1842 apenas "organizou timidamente o Conselho de Estado no trato de matérias contenciosas". Por isso, em sua visão, o Conselho no Império do Brasil trabalhava "destacadamente, sem nexo, sem direção, sem apurar e acumular tradições, não tem prestado à nossa organização e Direito Administrativo os serviços que poderia ter-lhes prestado" (URUGUAI, 1858, p. 10).

O visconde elogia longamente o sistema francês do Segundo Império, que contava com Conselhos de Prefeitura de três a cinco membros vitalícios, nomeados pelo Imperador, e uma magistratura administrativa cujas decisões eram passíveis de recurso ao Conselho de Estado. A partir desse modelo, formula sua proposta para os novos Conselhos de Presidência, cujos membros deveriam possuir "noções teóricas e práticas de administração pública" e ser "dotados de imparcialidade para que não façam da nova instituição uma máquina política. E não devem ser membros do Poder Judiciário" (URUGUAI, 1858, p. 13). Importante notar que ao mesmo tempo em que defende uma imparcialidade, o autor da proposta já vai delimitando um certo perfil de quem poderiam ser os ocupantes dos novos cargos, o que dentro da discricionaridade proposta atendia ao governo no tocante à disponibilidade para fazer nomeações.

> Não será portanto fácil achar logo um número suficiente de homens habilitados para os novos cargos. Porém, assim como alguns presidentes novos vão aprender a administrar nas presidências, os novos conselheiros adquirirão em breve, e com o que lhes faltas na teoria, as luzes da experiência, e o país lucrará muito aumentando assim o número limitado de homens práticos na administração**. Esses conselhos poderão ser uma escola, um viveiro de administradores** (URUGUAI, 1858, p. 13)

O visconde do Uruguai observava que as atribuições dos presidentes de Província encontravam-se dispersas em uma multiplicidade de leis, o que tornava indispensável um exame sistemático capaz de definir com clareza os casos de audiência obrigatória e facultativa (URUGUAI, 1858, p. 14). A proposta das *Bases* partia, assim, da necessidade de racionalizar a administração, conferindo-lhe uma estrutura hierárquica mais coesa e previsível. Diferentemente de Pimenta Bueno, que concebia os Conselhos de Presidência apenas como órgãos consultivos, Uruguai sustentava que, em matéria de contencioso administrativo, o voto desses conselhos deveria ter caráter deliberativo, com recurso ao Conselho de Estado.

> O governo estabelecerá conselhos de presidência naquelas províncias onde uma maior afluência de negócios administrativos os possa tornar mais necessários. Esses conselhos serão presididos pelo presidente da província. Serão compostos de 3 a 5 membros nomeados pelo imperador, ¢ que serão conservados enquanto bem servirem. (...) As atribuições desses conselhos serão meramente administrativas, e reguladas por meio de regulamentos do governo com referência ás de natureza também meramente administrativa que as leis em vigor conferem aos presidentes de Província,
> Por meio de regulamentos proverá e irá provendo o governo sobre as suplências e sobre tudo quanto for necessário para que esta instituição dos conselhos de presidência possa atingir o seu fim com vantagem pública e particular**. Por meio desses mesmos regulamentos organizará o mesmo governo o nosso contencioso administrativo, fazendo no regulamento do Conselho de Estado as alterações convenientes e criando nele uma Seção do Contencioso. (**URUGUAI, 1858, p.14-15).

Nessa formulação, o Poder Executivo é claramente alçado à posição de eixo ordenador do sistema administrativo, cabendo-lhe não apenas propor reformas, mas regulamentar o funcionamento do contencioso e dos próprios conselhos. A descentralização prevista nas *Bases*, ao conceber a criação de conselhos nas províncias, coexistia, portanto, com uma lógica de centralização normativa, pois a efetiva definição de suas competências e suplências dependia de regulamentos

expedidos pelo governo imperial. Em outras palavras, para Uruguai, era o Executivo quem deveria dar o tom da nova organização administrativa, articulando as instâncias provinciais. Ou seja, do mesmo modo que com a Lei de 3 de dezembro dispunha das nomeações dos cargos para a polícia e o Poder Judiciário, passaria também a contar também com a estrutura do contencioso administrativo em todo o Império. Assim, propunha que a nova organização se iniciasse com um ensaio em algumas Províncias e depois com o tempo e a experiência, o governo proporia ao Poder Legislativo uma lei para a organização definitiva da matéria.

Quanto ao quesito formulado por Olinda de criação de autoridades administrativas subordinadas aos presidentes, o Uruguai respondia afirmativamente. Aqui, se valia do exemplo francês que contava com subprefeitos. Em sua visão, um dos principais defeitos da Lei de 3 de dezembro residia justamente do fato de ela não contar com agentes administrativos nas localidades, evitando com isso a intromissão de autoridades judiciárias em matérias administrativas. Por isso, propunha a criação de comissários subordinados aos presidentes nos distritos da Província. A esses poderia ser dada a atribuição de decidirem localmente demandas contenciosas, podendo suas decisões serem revogadas ou alteradas pelos presidentes (URUGUAI, 1858, p.17). Assim como no caso dos Conselhos de Presidência, propunha em ensaio no qual o governo por meio de regulamentos estabeleceria a criação dos comissários em determinadas Províncias. Deveriam ser nomeados pelo presidente e confirmados por Decreto Imperial. Após o acúmulo de certa experiência, o governo proporia então ao Poder Legislativo uma lei dando a organização definitiva.

O projeto delineado nas *Bases* deve ser compreendido à luz da nova conjuntura institucional criada pela Lei dos Círculos, que descentralizara as articulações eleitorais ao transferir parte considerável das articulações para os distritos eleitorais. Tal mudança reduzia a capacidade de intervenção direta do Executivo nas eleições e exigia novos instrumentos de negociação política. A criação dos Conselhos de Presidência e dos comissários administrativos respondia, assim, não apenas a um ideal de eficiência burocrática, mas também a uma necessidade de recompor o raio de ação do governo imperial. Com isso, reforçava, sob o discurso da racionalização administrativa, a capacidade de ingerência no processo eleitoral. Afora isso, também constituía uma proposta de fazer a "circulação chegar às extremidades".

Sob esse prisma, o visconde do Uruguai conciliava duas dimensões: a defesa de um Executivo forte e autônomo em relação à interferência direta do monarca e a preservação dos mecanismos de intervenção política. Ao recusar, em 1857, a presidência do Conselho de Ministros, Uruguai reiterava sua resistência a ser mero executor da vontade imperial; mas, ao mesmo tempo, buscava rearmar o governo com instrumentos capazes de operar no novo cenário político inaugurado pela reforma eleitoral em 1855. Nessa chave, a adoção do modelo francês não era apenas uma opção administrativa, mas uma estratégia de poder: servia ao propósito de fortalecer o Executivo, assegurar a centralização política e ampliar a capacidade de gestão e de intervenção do governo imperial sobre o território de um Estado Nacional ainda em consolidação.

V – Considerações Finais

A análise das *Bases para Melhor Organização das Administrações Provinciais* permite compreender como o visconde do Uruguai formulou, em meio às disputas da década de 1850, um projeto que combinava Direito Administrativo e cálculo político. Longe de ser apenas um exercício teórico de racionalização da máquina estatal, o texto de 1858 deve ser lido como produto de uma conjuntura marcada pela redefinição das relações entre o Poder Executivo e o monarca, pelas tensões no interior do Partido Conservador e pelas transformações do sistema eleitoral após a Lei dos Círculos (1855). Ao propor a criação de novos cargos como os Conselhos de Presidência e comissários administrativos, Uruguai buscava ampliar a influência política do Rio de Janeiro sobre as províncias e localidades, reforçando o alcance do patronato executivo e a articulação do poder imperial em um território ainda fragmentado. Nesse sentido, o contencioso administrativo não aparece nas *Bases* como simples técnica jurídica de racionalização da administração, mas como instrumento político, voltado à ampliação da capacidade de intervenção do Poder Executivo central.

O título deste estudo: “um corpo cuja circulação não chega às extremidades”, sintetiza a percepção de um Estado Nacional em formação, no qual a integração territorial e política ainda dependia de mecanismos institucionais de coerção e de persuasão. Nesse sentido, as *Bases* materializam a tentativa de dotar o Império de

uma estrutura administrativa que fizesse a circulação chegar às extremidades, unindo racionalidade normativa e controle político. Tal movimento insere-se no horizonte mais amplo do debate sobre o Direito Administrativo, que, como visto nas seções anteriores, foi mobilizado pelos conservadores não apenas como campo de saber, mas como instrumento de governo. Entre Pimenta Bueno, Vicente Pereira do Rego e o próprio Uruguai delineia-se uma mesma preocupação: a de conciliar legalidade e autoridade, articulando o contencioso administrativo à afirmação do Poder Executivo como eixo ordenador do Estado.

Assim, a escolha das Bases como objeto central deste artigo, em detrimento de obras posteriores do visconde, como o *Ensaio* (1862) e os *Estudos Práticos* (1865), justifica-se por seu caráter inaugural e por sua inserção na conjuntura específica de meados do século XIX, quando o Estado imperial ainda buscava consolidar seus mecanismos de administração e representação.

A análise das *Bases*, portanto, recoloca o visconde do Uruguai no centro das disputas da década de 1850 sobre o papel do Poder. Sua atuação permite compreender o modo como parte da elite política imperial procurou converter o Direito Administrativo em gramática de poder, deslocando o eixo da legitimidade do campo representativo para o campo técnico-burocrático. Nessa operação, Uruguai transformou o vocabulário da administração em instrumento de governo. Ao situar o problema da autoridade dentro de uma linguagem jurídica e institucional, o visconde do Uruguai não pretendia construir uma doutrina, mas operar politicamente com ela. Seu amplo domínio do pensamento administrativo europeu forneceu-lhe os instrumentos para converter o vocabulário jurídico em técnica de governo, articulando a legalidade à conveniência política.

Desse modo, as *Bases* não apenas ilustram um momento do reformismo conservador, mas revelam a gênese de um modo de pensar o Estado. Mais do que um tratado teórico, as *Bases* de 1858 constituem uma proposta de intervenção prática, redigida em resposta a um Aviso ministerial, na qual o visconde do Uruguai transformou seu conhecimento doutrinário em projeto de organização do contencioso administrativo no Império do Brasil. Ao fazê-lo, procurou, por um lado, dotar o governo central de instrumentos técnicos e coordenação e, por outro, restabelecer, por meio da administração, parte da influência política perdida com a Lei dos

Círculos, que havia fragilizado a capacidade de intervenção do Executivo no processo eleitoral.

BIBLIOGRAFIA

AUBERT, Pedro Gustavo. **"Fazermo-nos Fortes, Importantes e Conhecidos: o Visconde do Uruguai e o Direito das Gentes na América (1849-1865).** Brasília: FUNAG,2024.

AUBERT, Pedro Gustavo. **Entre as ideias e a ação: o Visconde do Uruguai, o direito e a política na consolidação do Estado Nacional**. 2011. 194 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ASSUF , Maurice. **O conselho de Estado no sistema jurídico do Império**. Rio de Janeiro: Arquivos do Ministério da Justiça, 1975.

BARMAN, Roderick. **Citizen emperor. Pedro II and the making of Brazil, 1825-91**. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

CARVALHO, José Murilo. **Entre a Autoridade e a Liberdade**. in: CARVALHO, J.M. (ORG), Visconde do Uruguai. São Paulo: Editora 34, 2002.

CARVALHO, José Murilo. **A Construção da Ordem**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

CLAVERO, Bartolomé. **Happy Constitution, Cultura y Lengua Constitucionales**. Madrid: Editorial Trota, 1997.

CORREA DE MELO, José. **O Conselho de Estado e a Justiça Administrativa: uma análise do contencioso administrativo do Brasil-Império. 2013**. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

COSTA, Vivian Chieregati. Codificação e formação do Estado-nacional brasileiro: o Código Criminal de 1830 e a positivação das leis no pós-Independência. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras). Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, 2013.

DALLARI, Dalmo Abreu. O Conselho de Estado e o Contencioso Administrativo no Brasil. In: **Revista de Direito Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, Janeiro/Março, Volume 11.

DANTAS, Monica Duarte**.** O Código do Processo Criminal e a Reforma de 1841. Dois Modelos de Organização dos Poderes in: **História do Direito: RHD**. Curitiba, v.1, n.1, p. 96-121, jul-dez de 2020

DANTAS, Monica Duarte. Administração da Justiça, ordem do processo e embates políticos no Império do Brasil (1826-1832) in: BARBOSA, Samuel e DANTAS, Monica Duarte**. Constituição de poderes, constituição de sujeitos : caminhos da história do Direito no Brasil (1750-1930**). São Paulo : Instituto de Estudos Brasileiros, 2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de Direito Administrativo no Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 1–15, jan./mar. 2006. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1039/1/artigo_500_anos_direito_administrativo.pdf

DOHLNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Globo, 2005.

ESTEFANES, Bruno Fabris; EL YOUSSEF; Alain PARRON, Tâmis. Vale expandido: contrabando negreiro e a construção de uma dinâmica política nacional no Império do Brasil. **Almanack**, Guarulhos, n. 7, p. 137-159, 1º semestre de 2014.

FERRAZ, P. O **Império em tempos de Conciliação: Atores, ideias e discursos (1848-1857)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016.

FINGER, B.A. e TEIXEIRA, A.V. A Justiça Constitucional Francesa a Questão Prioritária de Constitucionalidade: uma Reforma Que Virou Revolução Constitucional. **RDU**, Porto Alegre, Volume 13, n. 72, 2016, 33-54, nov-dez 2016

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo**. Lisboa : STA, 1998.

GARNER, Lydia. **"In Pursuit of Order: The Section of Empire of the Council of State, 1842-1889**." Tese de doutoramento, The Johns Hopkins University, 1987.

GARNER, Lydia. **Justiça Administrativa no Brasil Império (1842-1889)**, XX International Congress, Latin American Studies Association. Guadalajara, México, 1997.

GUADALINI JURIOR, Walter**. História do Direito Administrativo Brasileiro. Formação (1821-1895)**.Curitiba: Juruá, 2016.

HESPANHA, António Manuel. O Direito Administrativo como emergência de um governo ativo (c. 1800 — c. 1910). HESPANHA, António Manuel; SILVA, Cristina Nogueira (Org.). **Fontes para a história do Direito Administrativo português — séc. XIX**. Lisboa: FD-UNL, p. 53-677, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **As Palavras e a Lei. Direito, Ordem e Justiça na História do Pensamento Jurídico Moderno**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas e Editora 34, 2004.

LOPES José Reinaldo de Lima. Consultas da Seção de Justiça do Conselho de Estado (1842-1889), a Formação da Cultura Jurídica Brasileira. In: **Almanack** Braziliense nº5 maio/2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos. O Conselho de Estado no Brasil-Império**. São Paulo: Editora Saraiva e Fundação Getúlio Vargas, 2010a.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Supremo Tribunal de Justiça no Apogeu do Império (1840-1871**). in: LOPES, José Reinaldo de Lima (org.). O Supremo Tribunal de Justiça do Império (1828-1889). São Paulo: Editora Saraiva & Fundação Getúlio Vargas, 2010.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A ideia de um Conselho de Estado brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 168, p. 45-61, out./dez. 2005a.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O Discurso Monarquiano e a recepção do conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824) in: **Dados** vol.48, n.3, 2005b.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 178–221, jan./jun. 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O direito administrativo no sistema de base romanística e de common law. **Revista de Direito Administrativo (RDA**), Rio de Janeiro, v. 268, p. 55–81, jan./abr. 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60619

MASAGÃO, Mario**. Em face da constituição federal, não existe, no Brasil, o contencioso administrativo**. Rio de Janeiro: RT, 1927.

MATTOS, Ilmar Rohloff. **O Tempo Saquarema**. Editora Hucitec, São Paulo: 1987.

MELLO, Evaldo Cabral de. A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817
a 1824. São Paulo: Ed 34, 2004.

NEEDELL, Jeffrey. **The Party of Order. The Conservatives, the State, and Slavery in the Brazilian Monarchy**, 1831-1871. California: Stanford University Press, 2006.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. In: KUGELMAS, E., Marquês de São Vicente. São Paulo: Editora 34, 2002.

REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, Para Uso nas Faculdades de Direito do Império**. Recife: Typographia Commercial de Geraldo Henrique e Mira & C. 1860.

REZEK, J.F. (org.), **Conselho de Estado (1842-1889)** Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros Volume 1 (1842-1845). Brasília: Câmara dos Deputados, 1978

RIBAS, Antônio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro: Noções Preliminares**. (Obra premiada e aprovada pela Resolução Imperial de 9 de fevereiro de 1861 para uso das aulas das Faculdades de Direito de Recife e São Paulo). Rio de Janeiro: F.L. Pinto & C., Livreiros-Editores 87, 1866.

RODRIGUES, José Honório. **Conselho de Estado: o quinto poder**. Brasília: Senado Federal, 1978.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1996.

URUGUAI, Visconde do. **Bases Para Melhor Organização das Administrações Provinciais**. Rio de Janeiro: Garnier, 1858.

URUGUAI, Visconde do. **Ensaio Sobre o Direito Administrativo**. in: CARVALHO, J.M. (ORG), Visconde do Uruguai. São Paulo: Editora 34, 2002.

URUGUAI, Visconde do. **Estudos Práticos Sobre a Administração de Províncias do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1865.

VILLABOIM, Manoel Pedro. **Theses e dissertação para o concurso à cadeira de sciencia da administração e direito administrativo na Faculdade de Direito de São Paulo**. São Paulo: Typographia da Companhia Industrial de São Paulo, 1892.

Recebido em Novembro de 2025
Aprovado em Janeiro de 2026