

## As Origens dos Debates sobre o Controle de Contas no Brasil do Século XIX

### *The Origins of the Fiscal Policy Discussion in Nineteenth-Century Brazil*

#### **JULIO CESAR VELLOZO**

Graduação em História pela Universidade de São Paulo (2009), Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras pela Universidade de São Paulo (2012), Doutorado no programa de História Social da FFLCH/USP. É Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e dos programas de mestrado e doutorado da FADISP. Foi membro titular do Conselho Técnico Científico (CTC) da CAPES. Tem experiência na área de História, História do Direito, História constitucional, Pensamento Social Brasileiro, História do Império do Brasil.

#### **ANDRÉ LEMOS JORGE**

Advogado com Graduação pela PUC/SP, Juiz Titular do TRE/SP (2014/2016), Conselheiro CTC CAPES-MEC (2005/2008), Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP, Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP, Pós-Graduado em Direito Penal pela Escola Superior do MP/SP, Diretor do Mestrado em Direito da UNINOVE-SP. cursando Pós Doc em Salamanca-Espanha. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Educacional. Diretor de Pós-Graduação da FMU (2008/2010). Consultor Pedagógico do Centro Universitário ALFA Goiânia.

**RESUMO:** O presente artigo discute as tentativas de instalação de um órgão responsável por realizar o controle de contas no Brasil durante o Império, antes de um órgão desse tipo ser de fato instaurado, em 1890. Nele buscamos demonstrar que, ao contrário do que afirma a historiografia a respeito do assunto, nem o Conselho de Fazenda, criado em 1808, nem as primeiras propostas de controle orçamentário feitas no Brasil independente podem ser vistas como órgãos voltados ao controle de contas. As únicas propostas que podem ser vistas como antecessoras do controle de contas atual são aquelas feitas por Manuel Alves Branco. Além disso, buscamos demonstrar que as polêmicas em torno do tema foram uma das dimensões da disputa de poder entre a coroa e o parlamento brasileiro que marcariam o Império.

**PALAVRAS-CHAVE:** História do controle de contas; história do direito administrativo; responsabilidade dos empregados públicos; história do Brasil no século XIX.

**ABSTRACT:** This article addresses the attempts to establish a body responsible for carrying out the government's fiscal policy in Brazil during the Empire, before a body like this was actually established, in 1890. In this paper we seek to demonstrate that, contrary to what the historiography regarding the matter usually says, nor the Finance Council, created in 1808, nor the first proposals for budget control made in independent Brazil can be seen as organs focused on fiscal policy. The only proposals that can be seen as predecessors of the current fiscal policy are those made by Manuel Alves Branco.

In addition, we sought to demonstrate that the controversies surrounding the theme were one of the dimensions of the power struggle between the crown and the Brazilian parliament that would mark the Empire period.

**KEYWORDS:** History of fiscal policy; history of administrative law; accountability of public employees; history of Brazil in the nineteenth century.

**SUMÁRIO:** Introdução; Mitos de origem; As propostas do Marquês de Barbacena; Fortalecer o parlamento contra a coroa: o papel de Manuel Alves Branco; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo discutir as propostas de estabelecimento de um órgão responsável pelo controle das contas públicas que surgiram durante o Império, marcadamente entre os anos de 1826, quando o parlamento debateu o assunto pela primeira vez, e 1890, quando a instauração do Tribunal de Contas da União foi aprovada por meio de uma lei ordinária<sup>1</sup>. Conforme demonstrado pela historiografia acerca do assunto, a instituição de um tribunal de contas no Brasil aconteceu por meio da aprovação de uma proposta feita por Rui Barbosa quando o jurista baiano ocupava o Ministério da Fazenda (Silva, 1998, p. 75-76; Siqueira, 1998, p. 151). A partir desse momento, o país passaria a ter um órgão vinculado ao parlamento com a atribuição de realizar essa atividade, malgrado as diferentes configurações que o tribunal teria ao longo do tempo.

Apesar do empenho indiscutível de Rui Barbosa para que uma instituição nesses moldes viesse a existir, é preciso aquilatar corretamente seu papel nesse processo, uma vez que à altura de sua fundação o debate sobre o assunto já era bastante antigo. Assim, embora a instauração do Tribunal de Contas tenha sido impulsionada pelo jurista baiano, sua participação representa, antes, o ponto de chegada do que o de partida na história dos esforços para a criação de um controle de contas independente no Brasil, um debate complexo e multilateral realizado desde os primeiros dias do parlamento brasileiro.

O debate sobre o controle de contas no Brasil fez parte de uma luta de fundo acerca do arranjo constitucional que a jovem nação independente teria. Essa demanda de institucionalização esteve continuamente atravessada por uma dura disputa acerca da distribuição dos poderes entre o Executivo e o Legislativo. Conforme demonstrou Bartolomé Clavero, a ordem dos poderes, ou

---

1 O Tribunal de Contas é criado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Desconsiderando essa realidade, a Constituição de 1891 adotou a seguinte redação: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”. A regulamentação do órgão, no entanto, só viria pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que vinha para cumprir a Lei nº 23, de 30 de outubro do mesmo ano. A reunião de instalação da instituição aconteceu em 17 de janeiro de 1893.

seja, o papel que cada departamento teria na ordem constitucional inaugurada pelas Revoluções Atlânticas foi um dos temas decisivos, se não o mais importante, dos debates e das polêmicas políticas do final do século XVIII e início do século XIX, tanto na Europa quanto nas Américas (2007, p. 17-28).

Estudar os debates acerca da instauração desse órgão realizados durante o Império nos parece importante ao menos por três motivos. Em primeiro lugar, porque ele está ligado a um tema crucial do liberalismo político em sua primeira floração: a possibilidade de responsabilizar os agentes públicos por seus abusos. Dada a enorme importância que o orçamento tem no exercício cotidiano do poder, responsabilizar os agentes de Estado por eventuais abusos era fundamental para estabelecer limites ao Poder Executivo. Conforme a historiografia mais recente tem demonstrado, a responsabilidade dos empregados públicos constitui um travejamento decisivo do liberalismo, que estava ocupado em criar mecanismos de limitação dos poderes do Estado e de defesa das garantias individuais (Vellozo, 2017, p. 22). Em segundo lugar, abordar o tema possibilita entender melhor como esses instrumentos de controle eram pensados pelos liberais brasileiros, o que pode ser um dado interessante para outras pesquisas que se dediquem a polêmicas contemporâneas sobre o seu papel (Merquior, 2014). Em terceiro lugar, visitar criticamente o debate realizado durante o Império serve para relativizar visões laudatórias construídas por uma historiografia que se empenhou ativamente em mitificar tanto o primeiro regime republicano quanto a figura de Rui Barbosa, um personagem cuja indiscutível importância dispensa construções encomiásticas que acabam por nublar a compreensão história dos temas decisivos nos quais o jurista baiano se envolveu.

Para produzir este artigo, realizamos uma ampla pesquisa bibliográfica e buscamos explorar os Anais do Parlamento Brasileiro em diferentes momentos da história. Entendemos que essa seja uma fonte histórica insubstituível para uma compreensão mais precisa da história das ideias políticas e jurídicas. Dada a própria natureza de sua atividade, o parlamento é um local no qual as posições políticas, os interesses dos diferentes grupos e os projetos sobre o que deve ser o Estado se confrontam. Como o texto final de uma lei muitas vezes camufla os embates presentes em sua produção, estudar as discussões e disputas travadas durante sua concepção muitas vezes é o único meio para compreendermos os sentidos que um diploma jurídico tinha em determinado momento da história.

## MITOS DE ORIGEM

A ideia de dotar um setor do funcionalismo público da prerrogativa de controlar as contas do governo de modo independente ou relativamente independente só adquire sentido a partir do momento em que é formulada a ideia da separação entre os poderes, o que ocorre apenas no século XVIII. Há, portanto, uma identidade entre o controle de contas e o surgimento do constitucionalis-

mo, ou, se quisermos, do constitucionalismo moderno<sup>2</sup>. Embora outros autores encontrem identidades históricas longínquas entre a atividade do controle de contas e os institutos de passado mais remoto (Rosa, 1940), nós consideramos que essa seja uma atividade típica da modernidade liberal, de modo que seus modelos só poderão ser buscados no período aberto com as chamadas Revoluções Atlânticas<sup>3</sup>, que inauguram o tempo em que vivemos.

A maior parte dos textos que traçam uma história do controle de contas no Brasil aponta o Conselho de Fazenda, instituído em 28 de julho de 1808 como parte do aparato de Estado trazido com a corte de Dom João VI, como um antecessor do Tribunal atual, inaugurando a atividade em nosso país<sup>4</sup>. Embora difundida, essa posição é bastante duvidosa já que sua criação foi o relançamento, em solo brasileiro, de um órgão português de caráter análogo. Essa natureza de replicação está explicitada no próprio decreto que o institui, onde se lê que este teria exatamente

as mesmas prerrogativas, honras, privilégios, autoridade e jurisdição no Estado do Brasil e ilhas adjacentes, que tinha e exercitava o Conselho da Fazenda de Portugal; conservando a respeito das colônias ultramarinas, das Ilhas dos Açores, Madeira, Cabo Verde, S. Tomé e mais senhorios e domínios de África e Ásia, a mesma jurisdição que lhe competia e era pertinente ao Conselho do Ultramar do mesmo reino.<sup>5</sup>

As atribuições descritas do conselho limitavam-se ao controle fiscal, tratando-se de um organismo típico de Antigo Regime cuja atividade fundamental era aumentar as rendas da metrópole, evitando os variados descaminhos da fiscalidade na colônia<sup>6</sup>. A diferença fundamental estava no fato de a cabeça do Império ter se deslocado para o Brasil, de modo que aquele órgão precisava ser adaptado à nova situação. Em nossa visão, um órgão cuja função era dar eficiência aos mecanismos do exclusivo colonial metropolitano (Novais, 1986) não tem parentesco algum com a atividade do controle das contas públicas.

- 
- 2 Por constitucionalismo moderno compreendemos o novo tipo de ordenamento jurídico que emergiu a partir das Revoluções Atlânticas, inaugurada pela Independência dos Estados Unidos, em 1776, e pelos textos constitucionais produzidos por ela. Levamos em conta o caráter polêmico do conceito, especialmente pela utilização do qualificativo “moderno”, que estabelece que a marca distintiva do constitucionalismo, ou seja, o elemento que lhe dava particularidade, seria ser um dos frutos da modernidade, vista em sentido amplo. Bartolomé Clavero, que prefere falar em pré-constitucionalismo para se referir ao período anterior à Revolução das Treze Colônias, sustenta que a diferença do momento constitucional para os anteriores é tão grande que se pode falar apenas em constitucionalismo, sem qualquer tipo de qualificativo. Cf. Clavero, 1997, p. 11-29; Clavero, 1989, p. 79-145. Ver, também, Fioravanti, 2001, p. 11-15.
  - 3 Para o conceito de Revoluções Atlânticas, ver: Godechot, 1969; Godechot, 1956; Palmer, 1964.
  - 4 Caso, por exemplo, de Agenor de Roure, que afirmou que o órgão seria o primeiro esforço para o estabelecimento do controle de contas no país (Roure, 1979).
  - 5 Alvará de 28 de junho de 1808. Cria o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. *Coleção de leis do Brasil – 1808*. Rio de Janeiro, v. 1, 1891. p. 74-90. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/antioresa1824/alvara-40209-28-junho-1808-572257-publicacaooriginal-95382-pe.html>>. Acesso em: 31 jul. 2017.
  - 6 Para os mecanismos que tinham como função exercer o controle sobre a fiscalidade no Brasil Colônia, ver: Maxwell, 2009, p. 54-108; Gouvêa, 2001, p. 285-317.

Posteriormente, a concertação das elites brasileiras que viabilizou a Independência resultou na convocação de uma reunião de deputados de todo o Império incumbidos de criar uma Constituição para o País. Assim, em abril de 1823 é formada a Assembleia Constituinte do Império do Brasil, que desenvolveu seus trabalhos até ser dissolvida por Dom Pedro I em novembro daquele mesmo ano (Rodrigues, 1982, p. 198-245). Dois meses antes da dissolução, no entanto, a Comissão de Constituição, responsável por apresentar a proposta a ser votada pela casa, havia concluído seu trabalho e apresentado um anteprojeto de Constituição. A historiografia costuma creditar a Antônio Carlos de Andrada, irmão de José Bonifácio de Andrada e Silva, a autoria desse texto (Lynch, 2014, p. 22; Rodrigues, 1974, p. 102).

Para uma boa compreensão do conteúdo desse texto histórico, é importante notar a extensão da influência das ideias de José Bonifácio em sua feitura, uma influência que fica bastante clara quando notamento que a comissão que elaborou a proposta contava o próprio Bonifácio e com outros dois parentes seus: o já mencionado Antônio Carlos de Andrada, que fora rebelde em Pernambuco, mas que já se encontrava devidamente pacificado com o irmão, e José Ricardo da Costa Aguiar, sobrinho do Patriarca da Independência. Quando a comissão foi formada, Bonifácio era o mais importante ministro de Dom Pedro I, o que significa que a comissão encarregada de construir o texto era, em princípio, defensora das prerrogativas do primeiro imperador. No meio do processo, no entanto, surge um contratempo aos planos da coroa quando Bonifácio e Pedro I rompem relações e o ministro acaba sendo demitido do cargo em junho daquele ano. Assim, o projeto apresentado em setembro já é feito sob a influência de um grupo opositor, o que fala bastante sobre o caráter do texto e ajuda a explicar os motivos que levaram o Imperador a empreender o violento ato da dissolução.

Na prática, o projeto de Constituição apresentado pela comissão atribuía o controle das contas públicas ao parlamento, que fixaria as despesas anuais por meio da aprovação de um orçamento proposto pelo gabinete ministerial e que, ao final daquele exercício, realizaria a apuração dos gastos, avaliando se eles teriam sido feitos corretamente e se os ministros teriam cumprido o que havia sido determinado pelo parlamento<sup>7</sup>. Após a dissolução da assembleia, o novo texto, outorgado por Dom Pedro I em 1824, manteve essa estrutura básica, malgrado diferenças de redação.

Esse mecanismo de decisão e controle da execução orçamentária pelo parlamento é consequência dos poderes que os textos constitucionais atribuía ao parlamento desde o final do século XVIII. Segundo autores como Antônio Manuel Hespanha e Antônio Schioppa, o primeiro momento constitucional

---

7 Conforme os arts. 42, § II, e 81, § II. Projeto de Constituição para o Império do Brasil. Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados (doravante, APB-CD), sessão de 1º de setembro de 1823.

é marcado pela emergência de um grande protagonismo do parlamento, visto como o poder mais legítimo por ser portador da soberania popular. Desse modo, proposta de estabelecimento de um órgão encarregado de realizar o controle de contas foi parte da pauta dos deputados mais liberais, que àquela altura buscavam dar mais poderes ao parlamento em detrimento dos outros poderes.

No caso brasileiro, especialmente na primeira metade do século XIX, isso significava defender a diminuição dos poderes concentrados no Imperador, transferindo-os às localidades por meio de mecanismos de fortalecimento das prerrogativas provinciais ou diretamente ao parlamento.

A Constituição de 1824 já havia realizado grande parte da distribuição dos poderes entre Executivo, Moderador, Legislativo e Judiciário. Restava, entretanto, uma margem de definições a serem feitas pelas leis regulamentares, que deveriam ser discutidas e aprovadas posteriormente pelo parlamento. Foi assim que os deputados e senadores acabaram ampliando a latitude dos poderes do parlamento e dos poderes locais, sempre em detrimento das prerrogativas da coroa. Isso foi feito por meio de uma série de diplomas, a exemplo da Lei de Responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado, da lei que instituiu juízes de paz com amplas prerrogativas e da que colocou em funcionamento o Supremo Tribunal de Justiça do Império.

Após esse primeiro momento de ajuste na distribuição dos poderes representado pela aprovação dessas leis regulamentares, a luta entre parlamento e coroa continuou, marcando os elementos mais relevantes das disputas políticas durante todo o século XIX. As propostas de instituição de um órgão de controle de contas durante o Império só são plenamente compreensíveis quando vistas neste contexto, como uma das iniciativas que buscavam ampliar as prerrogativas do parlamento, diminuindo as possibilidades do Poder Executivo, exercido por ministros nomeados pelo Imperador.

Essa concepção de que caberia ao parlamento fixar a peça orçamentária e depois conferir se sua aplicação havia sido correta tinha como fulcro a ideia de responsabilidade dos empregados públicos, questão central à época em todas as experiências constitucionais e especialmente cara às que optaram por um modelo monárquico constitucional. No Brasil, a Lei de Responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado foi a primeira lei regulamentar – como eram chamadas as leis que colocavam dispositivos da Constituição em funcionamento – a ser aprovada pelos deputados, já nos primeiros dias de funcionamento do parlamento. Essa priorização da questão da responsabilidade dos empregados públicos estava relacionada à percepção de que era necessário estabelecer fronteiras claras entre as atribuições dos parlamentares e as do Executivo, criando mecanismos concretos que impedissem que o Executivo usurpasse atribuições que eram do Legislativo. Não à toa, quando a comissão responsável por apresentar a lei que regravava a responsabilidade dos empregados públicos apresentou os frutos do seu trabalho, a opção dos parlamentares foi por começar por

uma legislação que tratasse exclusivamente da responsabilidade dos ministros e conselheiros, já que essas eram as figuras que mais poderiam abusar dos poderes que a constituição reservava aos parlamentares. A assertividade dos representantes na defesa de suas prerrogativas era tanta que o projeto que saiu da Câmara para o Senado tipificava a usurpação de atribuições do Legislativo pelo Executivo como crime de traição passível até de pena capital (Vellozo, 2017, p. 22-27).

Nessa disputa, podemos identificar uma linha divisória bastante nítida. Houve um setor, mais próximo do Imperador e defensor do reforço da coroa, que buscou dar ao Executivo o papel de exercer na prática o controle de contas, instituindo um órgão que fosse de indicação do imperante. Já um outro setor, justamente o mais liberal, lutou para que o órgão fosse um auxiliar do Poder Legislativo, reforçando suas atribuições, ainda que dentro dos limites colocados pela Carta de 1824.

## **AS PROPOSTAS DO MARQUÊS DE BARBACENA**

Em 1826, o parlamento brasileiro reunia-se, pela primeira vez, de acordo com os parâmetros estabelecidos na Constituição de 1824. Nessa ocasião, o senador Felisberto Caldeira Brant, futuro Marquês de Barbacena, que se notabilizaria como um dos mais importantes homens de Estado durante a primeira metade do século XIX, faria a primeira proposta para criar um órgão cuja atividade precípua seria o controle de contas.

A proposição de instauração do órgão vinha no bojo do projeto de organização dos ministérios. Tratava-se do art. 10, que tinha a seguinte redação: “Haverá um tribunal de revisão de contas — com seu regimento”. Trata-se de um texto bastante lacônico, mas visitando o debate suscitado pela proposta é possível identificar as diferentes visões sobre a questão no parlamento brasileiro.

O cerne do debate ocorreu na discussão do artigo imediatamente anterior, que estabelecia a criação de um “Administrador-Geral do Tesouro”. Diante da sugestão, o Marquês de Inhambupe, parlamentar muito ligado à coroa e sempre cioso da manutenção das prerrogativas do Poder Executivo, deixou claro que não desejava o estabelecimento de mecanismos de controle muito estritos. Sua posição, bastante reveladora de um pensamento típico à época, era a de que nenhuma proposta de criação de novos postos deveria avançar sem que viesse acompanhada de um regimento prevendo suas atribuições<sup>8</sup>.

A resposta de Barbacena diante dessa objeção deixa claro que sua disposição em estabelecer um controle de contas estava profundamente ligada aos mecanismos de responsabilidade dos ministros:

---

8 Anais do Senado do Império do Brasil (doravante, ASIB), sessão de 6 de julho de 1826.

Se uma das coisas essenciais em um governo constitucional é a responsabilidade dos ministros, como se pode esta verificar sem o exame das contas? No atual sistema, o ministro cobra todas as rendas da nação, paga todas as despesas, e diz no fim: as cobranças foram exatas, os pagamentos foram legais, e com isso está decidido tudo.

Semelhante modo de administração não pode continuar em um governo constituído como o nosso. Se ao menos a nação pudesse descansar na palavra do ministro, de que tudo assim havia sido feito, ainda bem; mas é absolutamente impossível que o ministro possa entrar no exame de tudo, e dar a sua afirmação, sem que muitas coisas repousem no bom conceito dos seus empregados.<sup>9</sup>

Barbacena legitimava sua proposta amparando-a na experiência inglesa, a mais invocada pelos parlamentares do período como exemplo de governo bem-sucedido. Segundo ele, naquele país o “ministro arrecada todas as rendas do Estado e faz a distribuição dela para os pagamentos das despesas pelas grandes divisões”, e, ao final do processo, os funcionários do Executivo devem responder a um “tribunal de revisão de contas”: “1º se estão certas, 2º se estão legais, 3º se são legítimas”.

Ministro das finanças à época, o Marquês de Inhambupe argumentou que a preocupação de Barbacena era infundada, uma vez que não havia no país abusos que justificassem aquela medida. Sendo assim, o responsável pelas finanças do Império não via “uma necessidade absoluta para se fazer esta inovação”. Em sua tréplica, Barbacena demonstrou o caráter moderno de sua proposição: “Pode continuar o sistema de ser o ministro quem receba tudo, quem pague, e quem aprove suas contas, ou não pode? Suponho que ninguém ousará a afirmativa”.

Ainda mais assertivo na defesa do projeto, o Senador Borges da Fonseca faz uma intervenção que esclarece ainda melhor o caráter do órgão que se propunha instaurar:

Eu não descubro outro meio de se poder por um obstáculo a semelhantes abusos senão dividindo o trabalho. O ministro da fazenda não pode fazer tudo: ele tem a seu cargo as grandes operações financeiras: tem de apresentar os cálculos da despesa; tem de receber e pagar; é obrigado a aparecer todos os dias no tesouro; tem de ouvir as partes e de lhes fazer justiça; tem, finalmente, mil ocupações que, acumuladas em um só homem, não se podem preencher. Mas já não sucederá assim, havendo um administrador geral e um tribunal de exame de contas, composto de homens inteligentes, independentes, e de reconhecida probidade. Talvez se não evitem todos os abusos, evitar-se-há, porém, uma grande parte deles; e se o novo sistema não satisfaz, a experiência tem mostrado que então muito menos o antigo.<sup>10</sup>

---

9 ASIB, sessão de 6 de julho de 1826.

10 ASIB, sessão de 6 de julho de 1826.

O conteúdo dessas falas mostra a diferença crucial entre a antiga proposta de criação do Conselho de Fazenda e o Projeto de Barbacena. Enquanto o Conselho pretendia ser um instrumento de ampliação da arrecadação da coroa portuguesa, a proposta de 1826 já adquire alguns contornos do exercício de controle de contas, na medida em que sugere a formação de um órgão próprio, incumbido da tarefa. Na votação, entretanto, a proposta de criação do Tribunal de Revisão de Contas foi derrotada e o art. 10<sup>o</sup> da lei acabou suprimido sob a alegação de que não se poderia aprovar a criação de uma instância sem que houvesse um regimento que estabelecesse suas atribuições de maneira clara, na linha dos argumentos de Inhambupe.

A derrota não desanimou Barbacena, que, tendo se tornado Ministro da Fazenda em 1830, apresentou à Câmara dos Deputados uma proposta global intitulada: “Da organização do Tribunal do Tesouro Público Nacional”, em que propunha uma reorganização completa de toda a atividade fazendária do Império. A proposta de reorganização incluía a criação de um organismo de controle de contas. O formato do órgão, no entanto, representava um verdadeiro recuo em relação ao que o ministro havia sustentando seis anos antes<sup>11</sup>.

Nessa segunda proposta de Barbacena, o tribunal seria composto por um presidente, um inspetor-geral e um procurador fiscal, todos indicados pelo Imperador (art. 2<sup>o</sup>). Haveria, além disso, uma secretaria, uma contadoria de revisão, uma tesouraria-geral e um cartório (art. 3<sup>o</sup>), todos como estruturas auxiliares ao órgão. A estrutura de decisão do tribunal era bastante centralizada, na medida em que somente o presidente tinha voto deliberativo, tendo os outros dois membros apenas voto consultivo (art. 5<sup>o</sup>).

As competências do Tribunal do Tesouro Nacional seriam a direção e fiscalização da receita e despesa nacional, a inspeção da arrecadação e a distribuição e contabilidade de todas as rendas públicas. Todas as decisões administrativas sobre esses temas deveriam ser resolvidas pelo órgão, que tomaria, anualmente, contas a todas as repartições públicas, mandando proceder contra os empregados públicos que houvessem cometido irregularidades, inclusive os das províncias. O órgão também inspecionaria cidadãos que administrassem algum tipo de dinheiro público, ainda que esses não fossem subordinados diretamente ao “mesmo tesouro” e que estivessem, legalmente, sob outra jurisdição. Como exemplo de casos que se encaixariam nessa condição, o próprio texto da lei cita o das “fábricas e oficinas nacionais”, que passariam a ser subordinadas ao tribunal<sup>12</sup>.

O projeto determinava que o presidente do órgão seria sempre o Ministro dos Negócios da Fazenda que estivesse ocupando o cargo. Cabia a ele apre-

---

11 APB-CD, sessão de 19 de julho de 1830.

12 Entre os tipos de instituições pensadas pela proposta de governo apresentada por Barbacena estava a Fábrica de Ferros Ypiranga. Para saber mais sobre o funcionamento daquela unidade fabril, ver: Santos, 2009.

sentar, com o auxílio dos outros membros, anualmente, até o dia 15 de maio do ano corrente, o seu relatório com receita e despesa do tesouro nacional à Assembleia-Geral Legislativa, assim como a proposta de orçamento próximo. A mesma estrutura se reproduziria nas províncias, onde órgãos análogos desenvolveriam os seus trabalhos com atribuições similares.

Pelas características supracitadas, vê-se que se tratava de uma estrutura fortemente centralizada em torno do Ministro dos Negócios da Fazenda, dando-lhe melhores condições de realizar a gestão cotidiana, a fiscalização da execução dos recursos e das compras governamentais e a construção da peça orçamentária a ser apresentada aos parlamentares a cada ano. Como o vértice do órgão é o próprio ministro, exclui-se da proposta qualquer tipo de independência: o sujeito político, que deveria ter sua atividade controlada e, em caso de abuso, ser objeto de responsabilização, centraliza o controle de contas. Isso faz com que o órgão proposto por Barbacena nessa segunda ocasião seja fundamentalmente um instrumento anexo ao Executivo, sem condições de operar como um órgão auxiliar do parlamento em suas atribuições. Por esse motivo, não é possível considerar essa segunda proposta de Barbacena como antecessora de um tribunal de contas no sentido moderno que a instituição atual assumiu, uma vez que a lógica e a função do órgão proposto são completamente diferentes daquelas assumidas pelos tribunais de contas atuais. Percebendo claramente a limitação da proposta de Barbacena, o Deputado Bernardo Pereira de Vasconcelos denunciou, diante do autor, a diferença nodal entre a sua primeira proposta, apresentada em 1826, e a segunda, que estava sendo discutida naquele momento, quatro anos mais tarde:

Quando o Senhor Ministro se encarregou de apresentar um projeto de reorganização do tesouro, tive esperanças de que este projeto havia de conter as necessárias garantias, por isso que o Sr. Marquês de Barbacena, como Senador do Império, tinha apresentado ao Senado em 1826 no projeto, e então reconheci que ele queria um tribunal independente; entretanto agora aparece matéria nova, e um capítulo que considero totalmente inútil; que faz esta contadoria? Vai tomar contas?

Ora, Senhores, a simples ideia de que os oficiais são de livre nomeação do governo, que pode demitir ao seu bel-prazer, não apresenta garantia alguma de sua independência; isto é inquestionável, os empregados farão o que o Ministro lhe acenar, e então não é mais do que um espantalho, portanto não posso conceder que passe uma lei tão importante como esta sem o essencial, que é um tribunal de contas independente, isto é, de membros independentes do governo [...].<sup>13</sup>

13 APB-CD, sessão de 26 de agosto de 1830.

## FORTALECER O PARLAMENTO CONTRA A COROA: O PAPEL DE ALVES BRANCO

Se as propostas anteriores guardavam poucas semelhanças com o nosso atual órgão responsável por fiscalizar as contas públicas, uma nova página seria aberta em 1835, quando o Deputado Manoel do Nascimento Castro e Silva sugeriu “a criação de um tribunal ou repartição especial de contas, independente do tesouro, e só responsável à assembleia geral, ao qual seja cometida a revisão e exame de todas as contas de receita e despesa geral do Império, deixando o tesouro público uma contadoria geral”. Ministro da Fazenda de Diogo Antônio Feijó à época, Castro e Silva incluiu a proposta em um relatório circunstanciado sobre a vida financeira do país, um documento de praxe do ministério.

No entanto, a assertividade da proposta – que pela primeira vez marcava claramente a independência do órgão em relação ao Executivo – era imediatamente seguida por sua relativização: “[...] Há porém inconvenientes que deixo de enumerar, além da despesa que exige esta criação, e que por longo tempo entorpeceriam a marcha da repartição, sem desembaraçar os estorvos da contadoria do tesouro e seus múltiplos trabalhos”<sup>14</sup>. Desse modo, o Ministro frisava que, embora a instituição fosse desejável, sua instalação deveria ser realizada em um futuro oportuno em que o tesouro pudesse bancar essa despesa sem grande sacrifício orçamentário.

Dois anos depois, o deputado apresentaria um complexo e ambicioso projeto de reorganização do Tesouro Nacional. Em seu preâmbulo, defendia novamente a criação de um tribunal independente e subordinado ao parlamento, chamado por ele de Supremo Tribunal de Contas. Mais uma vez, no entanto, o deputado empurra a efetivação de sua própria proposta para um futuro mais promissor:

Por certo a criação e estabelecimento do supremo tribunal de contas, onde venham parar todas as das repartições do Império, por onde se arrecadam e despendem os dinheiros nacionais, e de que há a esperar grandíssimas vantagens, não é possível realizar-se por ora, enquanto sobre a avultada despesa que demanda, ainda se precisa (para formar-lhe sólida base, e assegurar-lhe uma próspera duração em proveito das finanças) que se firme de maneira segura e incontestável, de conformidade com a Constituição e lei das reformas, a recíproca harmonia das províncias entre si e com o governo central, em matérias da pública administração; que se aplanem as muitas dificuldades que obstam à precisa prontidão das comunicações de uns a outros pontos do Império; e que se creem e se preparem cidadãos idôneos e habilitados para tão transcendente incumbência.<sup>15</sup>

A polêmica que se estabelece logo após a proposta é interessante por mostrar que, àquela altura, em 1830, a necessidade de independência em relação ao Executivo já estava completamente clara para uma parcela bastante

---

14 APB-CD, sessão de 8 de maio de 1835.

15 APB-CD, sessão de 9 de setembro de 1837.

representativa dos deputados. O liberal Francisco de Paula Souza, por exemplo, que se opunha frontalmente à Pedro I, ressaltou a necessidade da independência na tomada de contas, afirmando que, para tanto, o critério mais importante era que a nomeação dos cargos não fosse feita pelo Executivo, mas pelo Legislativo, antecipando as características mais modernas que os tribunais de controle de contas assumiriam no futuro<sup>16</sup>. Não sem lamentar, no entanto, o próprio deputado lembrava, não sem lamentar profundamente, que a Constituição de 1824 estabelecia que a indicação de todos os cargos cabia exclusivamente ao Imperador<sup>17</sup>, o que impedia que os membros do tribunal fossem indicados pelos deputados. A exclusividade do Poder Executivo na indicação de todos os cargos públicos estava bastante estabelecida no Brasil desde os primeiros dias da independência, a ponto de ter sido discutida, por exemplo, no que respeitava aos empregados do próprio parlamento, que não puderam ser indicados pelos deputados e senadores devido a essa interpretação da Constituição<sup>18</sup>.

A oposição ao estabelecimento de algum mecanismo de contas independente foi feita por Calmon du Pin, futuro Marquês de Abrantes, que defendeu explicitamente que a independência do Executivo fazia com que ele não pudesse sofrer qualquer tipo de fiscalização permanente do corpo legislativo, que deveria apurar responsabilidades apenas ao final dos exercícios. Os membros de uma instância como aquela deveriam ser indicados pelo Imperador e não deveriam proferir nenhum juízo: “Em todas as nações este tribunal de contas de fazenda não impõe pena aos ministros: este tribunal é uma espécie de feira na qual devem ser preparadas e dispostas as contas do ministério e facilitar sua aprovação, que só o corpo legislativo pode dar”.

Bernardo Pereira de Vasconcelos, que à época ainda não havia feito a sua conversão conservadora, respondeu afirmando que a independência do Executivo se resumia ao fato de que “seus atos não podem ser destruídos por nenhuma outra autoridade”, o que não significava que esses atos não deveriam ser fiscalizados permanentemente e, após isso, julgados por outros poderes<sup>19</sup>. O debate acabou se esvaindo sem que qualquer órgão independente de fiscalização fosse proposto de forma clara.

Um projeto de lei instituindo um órgão de fato independente do Executivo, que cumprisse o papel de fiscalizador e, especialmente, de garantidor do papel do Legislativo na decisão acerca do orçamento nacional, só surgiria em 1837, por meio de um proposta apresentada pelo Ministro das Fazenda Manuel

---

16 “Pelas razões do ilustre deputado que me precedeu [Bernardo Pereira de Vasconcelos] vejo que não pode passar, porque se tornará ilusório nas esperanças, cedo pela constituição todos os empregados públicos de nomeação do poder executivo; portanto não pode ficar esta nomeação à Assembleia Geral, e parecem que não pode haver esta garantia”. Francisco de Paula Souza, APB-CD, sessão de 25 de agosto de 1830.

17 APB-CD, sessão de 26 de agosto de 1830.

18 APB-CD, sessões dos meses de maio e junho de 1826.

19 APB-CD, sessões dos meses de maio e junho de 1826.

Alves Branco. Antes de entrarmos na proposta do futuro, segundo Visconde de Caravelas, no entanto, é importante compreendermos seus posicionamentos políticos já que eles lançam luz aos sentidos que um controle de contas independente adquiria em meio aos debates políticos do século XIX.

Manuel Alves Branco foi um dos mais importantes representantes dos liberais que atuaram no parlamento brasileiro durante o primeiro reinado, sendo muito ligado ao que Sérgio Buarque de Holanda denominou como grupo liberal paulista, que tinha nas figuras de Nicolau Pereira Vergueiro, Diogo Antônio Feijó e Francisco de Paula Souza seus principais expoentes no cenário nacional<sup>20</sup>.

Trata-se da mesma corrente de opinião que, vinte anos antes, havia defendido na Câmara dos Deputados a aprovação de uma lei de responsabilidade dos empregados públicos de larga abrangência e bastante severa contra eventuais abusos cometidos pelo Executivo (Vellozo, 2017). Muito forte nesse grupo, a lógica subjacente era a de que o parlamento deveria ser portador dos poderes mais importantes e que os mecanismos de responsabilização dos funcionários da coroa eram o instrumento mais eficiente para conter a permanente invasão das prerrogativas do parlamento por parte do Poder Executivo. O programa sustentado por esse grupo incluía outras bandeiras políticas que visavam ao enfraquecimento das prerrogativas concentradas na coroa, a exemplo da construção de um modelo de Estado no qual instrumentos de justiça exercidos por juízes leigos nas localidades tivessem grande força<sup>21</sup> e da defesa da extinção do Conselho de Estado. Sendo assim, não é de se estranhar que Manuel Alves Branco, um dos mais importantes líderes desse grupo, fosse o proponente de um projeto de lei que, como veremos a seguir, tinha como principal consequência o estabelecimento de mecanismos que ampliavam o controle do parlamento sobre a execução orçamentária levada a cabo pelo Poder Executivo.

No dia 25 de agosto de 1837, Alves Branco propôs a criação de um Tribunal de Revisão de Contas separado do tesouro. Suas atribuições seriam tomar e rever anualmente as contas de todos os empregados de recebimento e despesa geral do Império do Brasil. Caberia a esse tribunal aprovar as contas, dando quitação para com as contas aceitas, e mandar proceder contra os “omissos e prevaricadores”. Segundo estabelecia o art. 3º da proposta, o tribunal deveria “conferir as contas parciais tomadas com os balanços ministeriais e fazer todos os anos relatórios de seus trabalhos à Assembleia Geral Legislativa”<sup>22</sup>.

---

20 HOLANDA, Sérgio Buarque. *História geral da civilização brasileira*. 6. ed. São Paulo: Difel, t. II, v. II, 1985. p. 416-472.

21 DANTAS, Mônica Duarte. *Constituição, poderes e cidadania na formação do Estado-nacional brasileiro*. In: Instituto Prometheus (Org.). *Rumos da cidadania. A crise da representação e a perda do espaço público*. São Paulo: Instituto Prometheus, v. 1, 2010. p. 19-58.

22 APB-CD, sessão de 25 de agosto de 1837.

O embaraço colocado pelo fato de a Constituição de 1824 determinar que todos os cargos públicos eram de nomeação do Imperador era minorado por Alves Branco com a determinação de que, depois de indicados, os membros do tribunal “não poderão mais perder os seus lugares sem sentença do Poder Judiciário ou resolução da Assembleia Geral”. O presidente do Tribunal, à diferença do que estava consignado no caso do Tribunal do Tesouro, não seria o ministro das finanças, mas um de seus membros, sempre em caráter temporário. Desse modo, a impossibilidade do Poder Executivo de remover os membros daquele órgão contribuiria para que sua atuação pudesse se dar de modo independente.

O projeto de Alves Branco teria o apoio de alguns deputados e a oposição de outros, entre eles a de Bernardo Pereira de Vasconcelos, outrora entusiasta da instalação de um tribunal de contas independente. A essa altura, o deputado mineiro já havia realizado sua conversão conservadora, tendo se transformado em um dos líderes mais importantes do chamado Regresso, e poucos meses depois seria uma figura fundamental para a derrubada do ministério do qual Alves Branco fazia parte.

Em 12 de julho de 1845, quando os liberais estavam de volta ao poder, já no Segundo Reinado, Manuel Alves Branco ocupou novamente o ministério. Não tardou para voltar à carga com suas propostas modernizadoras das finanças públicas. Na data referida, foi até a Câmara dos Deputados e apresentou uma série de propostas. Entre elas, uma nova formulação sobre o Tribunal do Tesouro e a uma nova proposta de instalação de um Tribunal de Contas. O fato de o ministro ter apresentado as duas propostas em separado já demonstra que, em sua visão, as atribuições eram completamente distintas. No caso da proposta do Tribunal do Tesouro, tratava-se de mais uma versão do que já havia sido defendido por Barbacena e por Castro Maya em diferentes ocasiões: uma instância auxiliar do Ministério dos Negócios da Fazenda que tinha por objetivo levar a cabo o contencioso administrativo referente aos assuntos fazendários, além de estabelecer mecanismos de controle sobre a arrecadação e gestão, e preparar as peças orçamentárias a serem apresentadas ao parlamento. A novidade residia na proposição de um Tribunal de Contas, realizada pela segunda vez na história do parlamento brasileiro.

Segundo a proposta de Alves Branco, o Tribunal de Contas teria um presidente e três vogais, que receberiam os mesmos ordenados e honras destinados aos membros do Tribunal do Tesouro e seriam nomeados da mesma maneira (ou seja, pelo Imperador). Depois de descrever as atribuições destes e de outros funcionários da nova instância, o projeto explicitava as atribuições do órgão:

1º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o ministério a que pertençam, mandando-lhes dar quitação quando correntes, e condenando-os, quando alcançados, a pagarem o que deverem dentro de um prazo improrrogável, de que se dará parte ao ministro e secretário de estado dos

negócios da fazenda, para mandar proceder contra eles na forma das leis se não o fizerem.

2º Marcar os responsáveis por dinheiros públicos, o tempo em que devem apresentar suas contas ao secretário do tribunal; suspender os omissos, mandando prender os desobedientes e contumazes, e finalmente julgando à sua revelia as contas que tiverem de dar, pelos documentos que tiver, ou puder obter de quaisquer cidadãos, autoridades, ou repartições públicas.<sup>23</sup>

Em seu art. 9º, o projeto estipulava que o Tribunal de Contas seria

competente para julgar das provas de fato, deduzidas por documentos justificativos, de qualquer perda de dinheiros públicos por casos fortuitos, ou força maior; mas se no exame de qualquer conta reconhecer que o responsável cometeu no exercício de suas funções, dolo, falsidade, concussão ou peculato, dará parte ao ministro da fazenda para mandar proceder contra o mesmo na forma da lei.

Já o art. 11º fixava o modo de proceder do Tribunal:

As contas apresentar-se-hão primeiro na secretaria, donde serão remetidas à contadoria respectiva. O contador a fará examinar por dois oficiais, tanto no que respeita ao cálculo aritmético, como no que respeita à legalidade da arrecadação, ou da despesa, remetendo-a outra vez com um relatório seu à secretaria. Recebida a conta o secretário a entregará na próxima sessão do tribunal ao presidente, que a distribuirá a um dos vogais, o qual depois de a examinar e fazer examinar pelos outros, a relatará em uma das sessões seguintes para ser discutida e decidida.<sup>24</sup>

Dos julgamentos das contas, caberia recurso primeiro ao próprio tribunal e, depois disso, ao conselho de Estado, que “decidirá a questão com voto deliberativo, não se dando mais lugar a recurso algum”<sup>25</sup>. Por fim, o art. 17º estabelecia que o Tribunal deveria apresentar

todos os anos, dentro do primeiro mês da sessão legislativa, a S.M. Imperial e ao corpo legislativo um relatório, no qual não só confira o balanço apresentado pelo governo no ano anterior com as contas tomadas a ele relativas, justificando-as uma pelas outras, como também se apresentem todas as irregularidades, omissões e abusos que tiver encontrado na arrecadação, fiscalização, e distribuição dos dinheiros públicos, e os defeitos das leis e regulamentos que parecerem necessitar de reforma.<sup>26</sup>

A luta de Alves Branco, no entanto, foi vã, ao menos naquele momento. A polarização entre liberais e conservadores acabou por se revestir de modo mais claro em uma disjuntiva entre o fortalecimento das prerrogativas do Executivo e

23 APB-CD, sessão em 12 de julho de 1845.

24 APB-CD, sessão em 12 de julho de 1845.

25 APB-CD, sessão em 12 de julho de 1845.

26 APB-CD, sessão em 12 de julho de 1845.

a ampliação das atribuições do parlamento. Essa realidade ficou absolutamente clara em outros debates, como, por exemplo, naqueles relativos às atribuições do poder moderador e à existência e prerrogativas do Conselho de Estado.

Embora não nos pareça correto afirmar que a partir da década de 1850 teria se instalado um Tempo Saquarema, como afirmou Ilmar Mattos, uma hegemonia global das ideias do grupo conservador que se mantinha, mesmo quando os liberais estavam no poder, é indiscutível que, especialmente a partir dessa década, os liberais não tiveram força para impor sua pauta a ponto de conseguirem instituir um elemento tão contundente de controle sobre as ações do Executivo quanto um tribunal de contas independente (Mattos, 1987, p. 22)<sup>27</sup>.

Desse modo, a partir da segunda metade do século XIX, a instituição de mecanismos que implementassem um controle independente das contas do governo perdeu força, praticamente saindo da pauta do parlamento. Aqui e ali, houve líderes políticos que retornaram a levantar essa ideia, inclusive entre os mais conservadores, como João Maurício Wanderley, o barão de Cotegipe, conhecido por sua militância em favor da manutenção da escravidão. A aprovação da proposta, no entanto, teria de aguardar que a República vingasse entre nós.

## CONCLUSÃO

A historiografia que tratou da instituição do controle de contas entre nós considerou que as origens da instituição estavam no início do século XIX, com a instituição do Conselho de Fazenda. Esse órgão, no entanto, não guardava qualquer semelhança com as instituições atuais, sendo muito mais a recriação de organismos outrora existentes na metrópole e que tinham como função precípua exercer o controle da fiscalidade, ou seja, garantir a arrecadação de impostos.

As propostas realizadas pelo Visconde Barbacena também não podem ser vistas sob esse prisma, especialmente a segunda, na medida em que o organismo sugerido pelo senador não guardava qualquer tipo de independência em relação ao Executivo. A análise minuciosa do projeto demonstra que, na verdade, o Executivo se “autocontrolava”, sendo o ministro, inclusive, ele mesmo presidente do tribunal.

Os principais defensores da instauração de um mecanismo de controle de contas independente, cuja lógica fosse auxiliar o parlamento em sua tarefa de controlar o orçamento, foram os parlamentares que se identificariam com o Partido Liberal. Isso porque era da natureza desse grupo a defesa do fortalecimento das prerrogativas do parlamento em detrimento daquelas dos Poderes Executivo e Moderador. A expressão mais acabada dessa luta foi Manuel Alves

---

27 MATTOS, Ilmar R. *O tempo saquarema*. São Paulo: Hucitec, 1987.

Branco, que, em pelo menos duas oportunidades, buscou estabelecer um órgão responsável pela realização de um controle de contas independente.

## REFERÊNCIAS

- CLAVERO, Bartolomé. Codificación y constitución: paradigmas de un binomio. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, Milão: Giuffrè Editore, n. XVIII, p. 79-145, 1989.
- \_\_\_\_\_. *El orden de los poderes*. Historias Constituyentes de la Trinidad constitucional. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Happy Constitution*. Cultura y lengua constitucionales. Madrid: Editorial Trotta, 1997.
- COLEÇÃO das Leis do Império do Brasil (1808-1889). Brasília: Imprensa Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso em: 24 out. 2017.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución*. De la antigüedad a nuestros días. Madrid: Editorial Trotta, 2001.
- GODECHOT, Jacques Léon. *Histoire de l'Atlantique*. Paris: Bordas, 1947.
- \_\_\_\_\_. *La grande nation: l'expansion révolutionnaire de la France dans le monde de 1789 à 1799*. Paris: Aubier, 1956.
- \_\_\_\_\_. *Las revoluciones (1770-1799)*. Barcelona: Labor, 1969.
- GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. Poder político e administração na formação do complexo atlântico português (1645-1808). In: FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda; GOUVÊA, Maria de Fátima. *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *História geral da civilização brasileira*. 6. ed. São Paulo: Difel, t. II, v. II, 1985.
- LUSTOSA, Isabel. *D. Pedro I, um herói sem nenhum caráter*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. *Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia*. O pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.
- MAXWELL, Kenneth. *A devassa da devassa*. A Inconfidência Mineira: Brasil e Portugal (1750 a 1808). São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- MERQUIOR, José Guilherme. *Liberalismo: antigo e moderno*. São Paulo: É Realizações, 2014.
- MIRANDA, Jorge. *O constitucionalismo liberal-luso brasileiro*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.
- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- PALMER, Robert Roswell. *The age of the democratic revolution: a political history of Europe and America, 1760-1800*. Princeton: Princeton University Press, 1964.

RODRIGUES, José Honório. *A assembleia constituinte de 1823*. Petrópolis: Vozes, 1974.

\_\_\_\_\_. *O parlamento e a consolidação do Império: 1840-1861*. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1982.

ROURE, Agenor de. *A Constituição republicana*. Brasília: Editora do Senado, 1979.

ROSA, Ruben Machado. *Direito e administração*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, Rodrigues & Cia., 1940.

SANTOS, Nilton Pereira dos. *A fábrica de ferro São João de Ipanema: economia e política nas últimas décadas do Segundo Reinado (1860-1889)*. Dissertação de Mestrado, apresentada ao História Econômica/USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-09122009-094712/pt-br.php>>. Acesso em: 29 out. 2017.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. *O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)*. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. *O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje*. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

VELLOZO, Júlio César de Oliveira Vellozo. *Constituição e responsabilidade no Império do Brasil*. Embates parlamentares sobre a responsabilidade dos ministros, magistrados e demais empregados públicos. Curitiba: Juruá, 2017.