UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

AS CONTAS DO TEMPO

ORÇAMENTOS E BALANÇOS MUNICIPAIS NA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO, 1834-1850.

LUCIANA SUAREZ LOPES

TESE DE LIVRE-DOCÊNCIA APRESENTADA AO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FEA/USP)

SÃO PAULO
2019

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

NAS CONTAS DO TEMPO

ORÇAMENTOS E BALANÇOS MUNICIPAIS NA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO, 1834-1850.

LUCIANA SUAREZ LOPES

TESE DE LIVRE-DOCÊNCIA APRESENTADA AO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FEA/USP)

SÃO PAULO
2019

RESUMO

Desde os primórdios do Império, a falta de uma definição clara sobre a autonomia municipal comprometeu seriamente a capacidade das municipalidades para lidar com os problemas inerentes à administração pública local, em especial no estabelecimento e arrecadação de impostos, tributos e contribuições. Buscando entender melhor essa dinâmica, o presente trabalho analisa um conjunto de fontes primárias disponíveis no Acervo Histórico da Assembleia Legislativa de São Paulo e no Centro de Memória da Câmara Municipal de São Paulo. No Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo foram utilizados dois *corpus documentais*: as leis orçamentárias e as prestações de contas manuscritas. No Centro de Memória da Câmara Municipal foram consultadas as atas da Câmara paulistana relativas ao período 1815-1835. As análises desenvolvidas mostram claramente a contraposição de dois mundos – o mundo das leis e orçamentos e a dura realidade das prestações de contas – que parecem retratar de fato duas dimensões bem distintas. Resgatar um pouco dessas contas que o tempo esmaeceu, compreender um pouco mais sobre os registros contábeis e as práticas administrativas dos municípios do período imperial, entender as consequências da posição subordinada dos governos locais, e a atuação dos funcionários, procuradores, fiscais e outros tantos sujeitos da administração pública local na Província de São Paulo oitocentista constituem os principais objetivos tese ora apresentada.

Palavras-chave: finanças públicas; Província de São Paulo; municípios; Brasil Império

ABSTRACT

Since the early days of the Empire, the lack of a clear definition of municipal autonomy has seriously compromised the ability of municipalities to deal with the problems inherent to local public administration, especially in the establishment and collection of taxes, taxes and contributions. In order to understand this dynamics, this thesis analyzes a set of primary sources available in the *Acervo Histórico da Assembleia Legislativa de São Paulo* and in the *Centro de Memória da Câmara Municipal de São Paulo*. In the *Acervo Histórico da Assembleia Legislativa de São Paulo*, two types of documents were used: the budget laws and income and expenditure reports. In the *Centro de Memória da Câmara Municipal de São Paulo*, the minutes of the São Paulo City Hall were consulted from 1815 to 1835. The analysis clearly show the contrast of two worlds - the world of laws and budgets and the harsh reality of income and expenditure reports - which in fact seem to portray two very distinct dimensions. In order to rescue those accounts that time has faded, understand a little more about the accounting records and administrative practices of the municipalities of the imperial period and the consequences of the subordinate position of the local governments; and to better understand the performance of the officials, prosecutors, fiscal and others subjects of the local public administration in the eighteenth century São Paulo Province, we present this thesis, as a contribution to those interested in the study of economic history and public finances in imperial Brazil.

Keywords: public finances; Province of São Paulo; municipalities; Brazil Empire

AGRADECIMENTOS

Acho agradecimentos muito difíceis de serem feitos. Não por são saber reconhecer as mãos amigas que nos ajudaram ao longo desse difícil caminho, que é o sacerdócio da docência. Sim, pois o caminho do ensinar não é fácil. Ensinar significa constantemente aprender, e o estudo constante, sistemático e persistente não é para todo mundo. Mas voltando aos agradecimentos...

Minha trajetória até a conclusão dessa tese foi cheia de alegrias e durante esses mais de dez anos dentro da Universidade tive a oportunidade de ver transformados em amigos aqueles que antes tinham participado ativamente de minha formação acadêmica.

Agradeço a Julio Manuel Pires, quem primeiro me mostrou como a pesquisa em história econômica pode ser prazerosa; a Maria Alice Rosa Ribeiro, que me acolheu na UNESP de Araraquara e me ensinou que o orientador, ou no caso a orientadora, também pode ser uma grande amiga; a José Flávio Motta, que definitivamente, e depois de muito trabalho, diga-se de passagem, me transformou na pesquisadora que sou hoje. Todos meus orientadores, cada um num momento diferente da minha trajetória. Aqui deixo registrado, mais uma vez, meu profundo agradecimento a todos eles.

Agradeço também aos meus colegas de departamento e de faculdade, em especial a Nelson Nozoe, que acompanhou de perto toda essa trajetória. Agradeço também à *Turma do Café*, colegas de almoço, de boa conversa e é claro, de bons cafés. Não posso deixar de registrar meu agradecimento à Taína e à Helena, pela paciência que tiveram comigo durante todo o processo.

Pelo trabalho em conjunto, e pela grande amizade ao longo de todos esses anos, agradeço à Anne Hanley. Sem nossas conversas, trabalhos e pesquisas eu não teria chegado até aqui. Agradeço também ao Joe, Philip e Ellen, que sempre me receberam com carinho.

E pela amizade... deixo aqui meu sincero agradecimento à Juliana, amiga-irmã e aos nossos quase vinte anos de amizade. Agradeço também à Lili e à Ivana, pelas boas conversas e risadas... e que venham muitas mais, meninas! Um agradecimento especial à querida Tania Registro, quem primeiro me ensinou como se faz pesquisa em documentos antigos. Registro aqui o meu agradecimento.

Agradeço também à minha mãe e aos meus irmãos. Sempre presentes nos momentos em que mais precisei. Aos tios e tias, primos e primas, que são muitos e muito importantes na minha vida.

Dediquei minha tese de doutorado às mulheres da minha família: minha avó Letícia, minha madrinha Euvaldete e minha mãe, Anamaria. Dedico agora essa tese de livre-docência às minhas crianças, Luísa e Lucas, sempre companheiros, e donos de todas as boas horas da minha vida.

à linda Luísa e ao pequeno Lucas

Estando tão esparsos os materiais, fácil não era a tarefa de construir; e assim, se o edifício não se recomendar pela pureza das suas linhas arquitetônicas, se for – 'feio e forte' – como as antigas obras do Porto, não condeneis o arquiteto sem reconhecer circunstâncias atenuantes.

(CASTRO, 1989, p. 14)

SUMÁRIO

SUMÁRIO

Introdução 12

Capítulo 1 – A São Paulo Oitocentista 20

Capítulo 2 – Orçamentos e Balanços 47

Da Constituinte de 1823 ao Ato Adicional 47
Tributação Colonial, Independência e Definição das Competências Tributárias 55
Orçamentos e Balanços 78

Capítulo 3 – Saldos, Sobras e Dívida Ativa 87

Sobre a Autonomia Municipal 87
As Leis Orçamentárias e a Contabilidade Pública Municipal 97
As Prestações de Contas Manuscritas 110

Capítulo 4 – Os Agentes e suas Contas 132

Os Agentes 132
Os Pareceres da Comissão 144
As Contas da Cidade de São Paulo 155

Considerações Finais 171

Fontes Primárias Manuscritas e Impressas 173

Referências Bibliográficas ..... **Erro! Indicador não definido.**

RELAÇÃO DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da População: Vilas e Comarcas. São Paulo, 1836..... 27
Tabela 2 – Distribuição da População: Vilas e Comarcas. São Paulo, 1854..... 32
Tabela 3 – Produção Total da Província de São Paulo, 1836..... 36
Tabela 4 – Comparação Entre Orçado e Arrecadado, 1827. 70
Tabela 5 – Receita Provincial Paulista, 1835-1836..... 74
Tabela 6 – Receita Provincial Paulista 77
Tabela 7 – Receita Especial das Estradas..... 78
Tabela 8 – Despesa Municipal da Câmara da Cidade de São Paulo..... 84
Tabela 9 – Receita da Câmara da Cidade de São Paulo..... 85
Tabela 10 – Receita Provincial Paulista 100
Tabela 11 – Participação do Total da Receita Municipal 102
Tabela 12 – Padronização da receita..... 105
Tabela 13 – Composição da receita municipal das localidades paulistas 108
Tabela 14 – Composição da receita municipal das localidades paulistas 109
Tabela 15 – Prestações de contas localizadas. Amostra de localidades, 1836-1850..... 121
Tabela 16 – Prestações de contas: receitas, despesas e saldos. Bananal, anos selecionados. 124
Tabela 17 – Prestações de contas: receitas, despesas e saldos. Ubatuba, anos selecionados. 125
Tabela 18 – Valores orçados e arrecadados. Bananal, 1835-1850 128
Tabela 19 – Localidades com Contas Aprovadas sem Pedidos de Esclarecimento adicional. São Paulo, 1835 146

RELAÇÃO DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: Quantidades Exportadas de Café em Grãos e Açúcar, 1821-1900 24

Gráfico 2 – Brasil: Valores Exportados de Café em Grãos e Açúcar, 1821-1900 (em Libras Esterlinas) 24

Gráfico 3 – Evolução da População da Província de São Paulo, 1777-1854. 25

Gráfico 4 – Distribuição Populacional na Província de São Paulo Por Comarcas, 1836. ... 33

Gráfico 5 – Distribuição Populacional na Província de São Paulo Por Comarcas, 1854. ... 34

Gráfico 6 – Distribuição Populacional na Província de São Paulo Por Comarcas, 1836 e 1854. 37

Gráfico 7 – A participação da amostra de localidades na receita municipal total orçada. São Paulo, 1836-1850 111

Gráfico 8 – A participação de cada localidade na receita municipal total orçada. São Paulo, 1836-1850 113

Gráfico 9 – Composição da receita orçamentária. Amostra de localidades, 1837-1850. ... 117

Gráfico 10 – Composição da receita orçamentária. Amostra de localidades, 1841-1850. . 117

Gráfico 11 - Composição da despesa orçamentária. Amostra de localidades, 1836-1850. 120

Gráfico 12 – Prestações de contas: déficits ou superávits. Localidades selecionadas, 1836-1850. 123

Gráfico 13 – Composição da receita nas prestações de contas manuscritas. Amostra de localidades, 1836-1848 127

Gráfico 14 – Composição da despesa nas prestações de contas manuscritas. Amostra de localidades, 1836-1848 127

Gráfico 15 – Diferença entre receita orçada e efetiva. 130

Gráfico 16 – diferença percentual entre os valores de receita e despesa orçados e arrecadados. Bananal, 1836-1850. 130

RELAÇÃO DE FIGURAS

Figura 1 - Encaminhamento da Prestação de Contas da localidade de São Carlos (Campinas), 1835. 17

Figura 2 – Capa do Balanço da localidade de São Carlos (Campinas), 1835. 17

Figura 3 – Primeira Página da Descrição da Receita, localidade de São Carlos (Campinas), 1835. 18

Figura 4 – Primeira Página da Descrição da Despesa, localidade de São Carlos (Campinas), 1835. 19

Figura 5 – Salto de Itu, 1825. 43

Figura 6 – Lei Orçamentária de 14 de Novembro de 1827 69

Figura 7 – Comissão de Orçamento e Contas: modelo de orçamento 80

Figura 8 – Comissão de Orçamento e Contas: página inicial do modelo de balanço 82

Figura 9 – A Receita Municipal 98

Figura 10 – Receita Orçada para o Município de Araraquara, 1841-1842 99

Figura 11 - Arrecadação da vila de Bananal, 1845 114

Figura 12 - Arrecadação da vila de Franca, 1842 115

Figura 13 – Arrecadação da vila de Ubatuba, 1847 116

Figura 14 - Despesas da vila de Iguape, 1842. 119

Figura 15 - Despesas da vila de Ubatuba, 1847. 120

Figura 16 – Parecer da Comissão sobre as contas de Porto Feliz, 1835. 145

Figura 17 – Encaminhamento da Prestação de Contas da Câmara de São Paulo, 1833 163

Figura 18 – Câmara Municipal de São Paulo: capa do orçamento para 1835 165

Figura 19 – Câmara Municipal de São Paulo: folha de rosto do orçamento para 1835 165

Figura 20 – Câmara Municipal de São Paulo: Primeira página do detalhamento da receita no orçamento para 1835 166

Figura 21 – Câmara Municipal de São Paulo: Primeira página do detalhamento da despesa no orçamento para 1835 167

Figura 22 – Câmara Municipal de São Paulo: Última página do orçamento para 1835 168

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios do Império, a falta de uma definição clara sobre a autonomia municipal comprometeu seriamente a capacidade das municipalidades para lidar com os problemas inerentes à administração pública local, em especial no estabelecimento e arrecadação de impostos, tributos e contribuições. Como consequência, a falta de recursos era problema comum entre as vilas, dependentes primeiro da Assembleia Geral e depois da Assembleia Provincial, para a criação de impostos e aplicação destes na solução de seus problemas de segurança, saúde, educação e infraestrutura.

Os municípios, incapazes de gerar os recursos necessários à satisfação de suas necessidades, frequentemente solicitavam verbas adicionais à Província – que nem sempre eram concedidas – ou recorriam ao endividamento como forma de financiar sua evolução. Contudo, naqueles primeiros anos do Império outros problemas, notadamente de caráter político e relacionados à sucessão do trono, dominavam os debates parlamentares.

Nesse contexto, as discussões em torno da legislação fiscal e a definição das competências tributárias, assim como sobre a autonomia municipal, acabaram sendo deixadas em segundo plano. Dessa forma, pesquisas de caráter bibliográfico não são suficientes para e não nos permitem identificar como, apesar da falta de legislação específica sobre o tema, se constituiu a estrutura financeira das várias esferas governamentais e mais, como se deu a divisão das competências tributárias ao longo dos primeiros anos do Império.

Nessa direção, também é vago o conhecimento que se possui sobre quais impostos compunham a receita municipal e quais os mecanismos utilizados pelas edilidades para contornarem a constante escassez de recursos, registrada a miúdo pela historiografia tradicional; assim como é pequeno o conhecimento que se tem sobre a relação entre os diversos contextos econômicos da então província paulista e as estruturas tributárias locais.

Em algumas regiões da província paulista, a cultura cafeeira despontava como uma promessa de desenvolvimento econômico; em outras, o plantio da cana e a produção de açúcar absorviam a maior parte dos recursos; além destas, a criação de gado, sua engorda e comercialização também estavam presentes em diversas partes da província; e por fim, havia as regiões em que predominava a agricultura de subsistência e a pequena criação de animais.

Essa diversidade de atividades colocava as freguesias, vilas e cidades até então existentes em diferentes níveis de desenvolvimento econômico. Esses diferentes graus de desenvolvimento, decorrentes, grande parte, dos diferentes momentos econômicos vividos por essas localidades, faziam surgir distintas necessidades, e essas localidades, vivenciando a escassez de recursos comum às administrações locais durante todo o período imperial, frequentemente recorriam ao endividamento como forma de financiamento.

"Há pesquisadores que desejam se ver livres da base documental (...) Eu pessoalmente sempre repousei em documentos" (CANABRAVA, 1997, p. 160). E são os documentos produzidos pelas municipalidades e periodicamente enviados à Assembleia Legislativa Provincial a principal fonte de dados utilizada no presente trabalho.

Durante muito tempo, acreditei serem as estruturas tributárias dos municípios paulistas muito heterogêneas. O ponto de partida para essa impressão era a cresça de que os impostos e tributos cobrados por cada localidade fosse em boa medida dependente das atividades econômicas desenvolvidas em cada um desses territórios. Motivada pelo desejo de elaborar um trabalho único, de caráter analítico e com base em fontes primárias, iniciei no ano de 2007 uma pesquisa de pós-doutorado, com bolsa concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo[1], sob supervisão do Prof. Dr. Nelson Hideiki Nozoe no Departamento de Economia da FEA/USP. Nessa época, minha maior preocupação residia na identificação e análise das fontes de renda desses municípios, partindo da ideia tão propagada pela historiografia de que as municipalidades sofreram durante todo o período imperial uma situação crônica de escassez de recursos.[2]

Como fontes documentais, o projeto previa a análise das leis orçamentárias, publicadas pela Assembleia Legislativa Provincial – doravante denominada ALESP – no período 1835-1850, além das prestações de contas manuscritas e outros documentos considerados relevantes para o tema proposto, preservados no Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.[3] A coleta de dados começou com as leis orçamentárias, cuja sistematização foi feita construindo-se um banco de dados no qual pudessem ser inseridas, ano a ano, informações sobre as várias fontes de renda e as diversas despesas dos municípios paulistas de então. Como resultado dessa primeira etapa de coleta de dados e sistematização das informações, foi elaborado o artigo *As Leis Orçamentárias e a Estrutura Tributária dos Municípios*

---

[1] O projeto aprovado pela FAPESP recebeu o número de registro 2007/51480-1. Com vigência prevista de 12 meses, foi encerrado antecipadamente por razão de minha aprovação no *Concurso para provimento de um cargo de Professor Doutor no Departamento de Economia, na área de 'História Econômica'* em maio de 2008. Os resultados iniciais da pesquisa foram apresentados na forma de artigo no VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e 9ª Conferência Internacional de História de Empresas, realizado na cidade de Campinas em setembro de 2009. (LOPES, 2009)

[2] Tal característica não é exclusiva do sistema tributário municipal no Império. Durante todo o período colonial, abundam registros sobre a dificuldade das vilas em manter as contas equilibradas, pois viviam sobrecarregadas pela pesada taxação imposta pela Coroa e pelas despesas necessárias à manutenção de seu aparato administrativo. Sobre a administração colonial portuguesa e o papel dos municípios nesse contexto, ver *O império marítimo português*, de Charles R. Boxer (BOXER, 2002); *Modos de Governar: ideias e práticas políticas no Império português, séculos XVI a XIX*, organizado por Maria Fernanda Bicalho e Vera Ferlini (BICALHO; FERLINI, 2005); e *O Antigo Regime nos Trópicos*, organizado por João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho e Maria de Fátima Gouvêa (FRAGOSO; FERNANDA; GOUVÊA, 2010)

[3] Na época da pesquisa, tais documentos encontravam-se digitalizados, podendo ser consultados nos computadores do Acervo Histórico, que contava também com um acervo bibliográfico no qual era possível consultar a legislação publicada, inclusive as leis orçamentárias, além de outros documentos. Atualmente, o acervo encontra-se disponível *online*, podendo ser consultado no endereço https://www.al.sp.gov.br/acervo-historico/. Acesso em 29 de agosto de 2017.

Paulistas, 1834-1850, apresentado no *VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e 9ª Conferência Internacional de História de Empresas*, realizado na cidade de Campinas em setembro de 2009.[4] (LOPES, 2009) As análises e os resultados apresentados nesse artigo, ainda que rudimentares e pouco refinados, foram fundamentais para determinação das etapas seguintes da pesquisa.

O primeiro desses resultados foi uma grande homogeneidade identificada nas estruturas tributárias municipais do período. Como foi mencionado anteriormente, minha expectativa no início da pesquisa era de que as diversas atividades econômicas desenvolvidas na província de São Paulo tivessem um impacto grande da definição das estruturas tributárias locais, que em boa medida deveriam refletir esses diferentes contextos econômicos. Todavia, praticamente os mesmos tributos eram cobrados nas mais diversas partes do território paulista, o que não significa a inexistência de algumas particularidades, mas são poucos os casos. Como exemplos, podemos destacar a cobrança de tributos relacionados às atividades do mar em localidades litorâneas. Em Antonina, hoje no atual Estado do Paraná, era cobrado tributo sobre as embarcações que vinham de fora. Em Paranaguá, tributava-se sobre os gêneros fornecidos às embarcações. E ainda, a tributação de alguns produtos regionais, como o caso da erva-mate em Guaratuba, Curitiba, Cananéia, Xiririca e Vila Nova do Príncipe.

O segundo resultado importante foi a identificação da presença sistemática dos chamados *saldos e sobras* e das chamadas *dívidas ativas* na composição da receita orçada. Em praticamente todos os anos e para praticamente todas as localidades houve a indicação de que existiam valores remanescentes dos exercícios anteriores, ainda não arrecadados, e de que havia valores classificados como *saldos e sobras* nos cofres públicos. Considerando-se as leis orçamentárias selecionadas[5], calculou-se em cerca de 24,9% a representatividades dos tais *saldos e sobras* nas receitas orçadas no período 1835-1850.

Tais resultados suscitaram mais dúvidas do que esclarecimentos, mostrando ser ainda mais importante a continuidade da pesquisa, em primeiro lugar ao evidenciar uma padronização excessiva e não esperada com relação às fontes de renda dos municípios paulistas no período considerado, e em segundo lugar, ao registrar a existência de significativo montante de *saldos*

---

[4] Para a elaboração do artigo, foram considerados todos os municípios constantes nas leis orçamentárias publicadas em anos pares dentro do período 1834-1850. Assim, foram trabalhadas as leis orçamentárias de 1836, 1838, 1840, 1842, 1844, 1846, 1848 e 1850. A ausência do ano de 1834 se deve ao fato de ter sido este o da criação da Assembleia. Ao todo, foram computados 2.558 registros de receita, correspondentes a um total de 1.079 tipos de receita. Essas diversas fontes de renda foram agrupadas a fim de se facilitar as comparações, tanto entre os municípios como entre os anos considerados. Optou-se, sempre que possível, em manter as rubricas tal como aparecem nas leis orçamentárias. Isso explica o grande número de tipos de receita, pois um mesmo imposto podia aparecer com nomenclatura diferente, em diferentes localidades, numa mesma lei orçamentária. Como exemplo, podemos destacar as várias denominações dadas à tributação sobre a aguardente. Seguem algumas denominações: *ramo das aguardentes; estanque de aguardentes; rendimento da aguardente; subsidio de águas-ardentes; ramo do estanque de aguardente; imposto sobre pipas de aguardente; imposto do consumo de aguardente em todo o município; rendimento das águas-ardentes; licença para venda de aguardente; imposição por canada de aguardente e imposto de aguardente*, entre outras.

[5] Conforme nota 4.

e *sobras* num período para o qual a historiografia registra uma permanente escassez de recursos. Dessa maneira, as etapas seguintes da pesquisa que foram definidas a partir dessas considerações tomaram forma de um novo projeto, dessa vez dedicado a analisar a questão financeira municipal considerando-se as prestações de contas manuscritas.

Sem possuir a facilidade de consulta e sistematização que possuíam as leis orçamentárias publicadas, as prestações de contas constituem um registro mais próximo da realidade financeira das municipalidades, pois são feitos levando-se em consideração os valores efetivamente arrecadados e aqueles igualmente efetivamente dispendidos em cada exercício financeiro. Todavia, sua disponibilidade varia de município para município, pois muitos registros acabaram se perdendo com o passar dos anos, alguns por falhas no arquivamento, outros por problemas de conservação.[6]

O Acervo Histórico ALESP foi criado em 1996 a partir do "Grupo de Trabalho História" que em 1995 reuniu e organizou os diversos documentos históricos relativos ao período 1834-1939. Foram sistematizadas e digitalizadas cerca de 375 mil páginas, sendo aproximadamente 170 mil relativas à época imperial (ACERVO HISTÓRICO ALESP [s.d.]).

Desse acervo, foram utilizados dois *corpus documentais*. O primeiro, composto pelo conjunto de leis relativas às finanças públicas municipais do período 1834-1850, contém aproximadamente 40 leis. São leis diversas, relacionadas ao cotidiano financeiro das localidades, sendo grande o número daquelas ditas orçamentárias.

Contudo, o conjunto mais importante de documentos é o de dossiês e processos manuscritos, remetidos à Assembleia pelos municípios a cada início de ano, contendo as prestações de contas, ou balanços, do exercício financeiro correspondente, assim como o orçamento para o ano financeiro seguinte. Prestações de contas, balanços e balancetes correspondem à apresentação dos valores efetivamente arrecadados e dispendidos em um determinado período fiscal. No caso dos balanços, esse período era de um ano; no caso dos

[6] O projeto 2010/16866-9 foi aprovado pela FAPESP, na linha *Auxílio à Pesquisa – Regular*, com vigência entre 01 de março de 2011 e 29 de fevereiro de 2012. A pesquisa propunha a análise e o acompanhamento de um conjunto de localidades selecionadas dentre o universo de municípios existentes na província paulista no período 1835-1850. A localidades foram escolhidas considerando-se as várias atividades econômicas e os variados graus de desenvolvimento existentes em São Paulo durante o período considerado. Tais critérios levaram à seleção das vilas de São Paulo, por ser a capital da província; Bananal, representando a economia cafeeira vale-paraibana; Itu, por sua relevante produção açucareira; Franca, pela pecuária e sua ligação com o triângulo mineiro; Iguape, no litoral sul da província; Sorocaba, por seu dinâmico mercado de gado; e Ubatuba, por sua economia caiçara. O projeto incluía um estágio de pesquisa no exterior, realizado entre o final de julho e o início de agosto de 2011, junto ao Departamento de História da Northern Illinois University, em especial com a prof.ª dr.ª Anne G. Hanley. Como resultado, foram elaborados dois artigos, em coautoria com a prof.ª. Hanley. O primeiro, *Alice no País da Contabilidade: a Aventura de Duas Historiadoras Econômicas em Registros Contábeis do Século XIX*, foi publicado pela Revista Contabilidade & Finanças, classificada como A2 pela Capes. (LOPES; HANLEY, 2014) O segundo artigo, *Municipal Plenty, Municipal Poverty, and Brazilian Economic Development, 1836–1850*, foi publicado pela Latin American Research Review, classificada como A1 pela Capes. (HANLEY; LOPES, 2017)

balancetes, o período era de três meses. Já os orçamentos eram as expectativas de arrecadação e despesa.

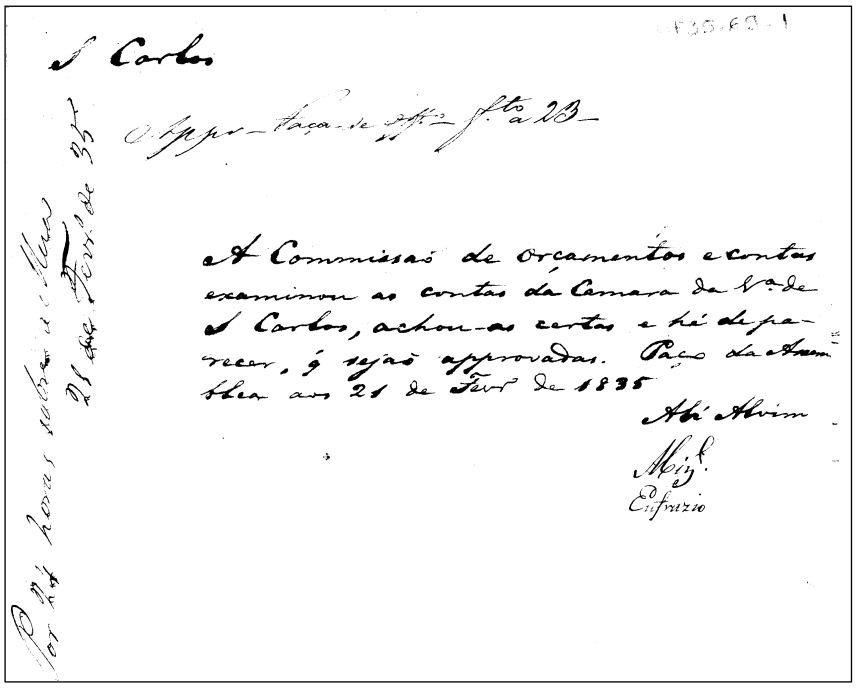
Nesse período, os anos fiscais iniciavam-se em 1º de julho de cada ano, encerrando-se no dia 30 de junho do ano seguinte. Dessa forma, a documentação era enviada para a Assembleia geralmente entre janeiro e março, sendo aprovada e publicada em abril ou maio, correspondendo ao ano fiscal de 1º de julho desse mesmo ano até 30 de junho do ano seguinte. Apenas a título ilustrativo, encontram-se reproduzidos abaixo alguns trechos desses documentos manuscritos.

Tais processos, dossiês e documentos manuscritos diversos foram essenciais para se compreender o cotidiano financeiro das cidades, muitas vezes embelezados por leis orçamentárias equilibradas e que relatavam somas consideráveis de recursos.

Além dos documentos preservados no Acervo Histórico da Assembleia Legislativa, foram consultadas as atas da Câmara paulistana do período 1815-1835, disponíveis no Centro de Memória da Câmara Municipal de São Paulo. Ademais, foram consultados diversos relatórios de presidentes de província, ofícios diversos e outras publicações disponíveis nos mencionados arquivos.

Ao longo do texto, o leitor irá perceber uma clara ênfase no tratamento dos documentos e na consideração de obras contemporâneas aos fatos ora discutidos. Uma ênfase proposital, com o objetivo de resgatar, além das contas, os autores mais tradicionais. Não que o diálogo com a historiografia mais recente não seja desejado, ele sempre é profícuo. Mas o que aqui se pretende fazer é partir da documentação e analisá-la à luz dos textos oitocentistas e de alguns autores da primeira metade do século XX.

As análises desenvolvidas mostram claramente a contraposição de dois mundos – o mundo das leis e orçamentos e a dura realidade das prestações de contas – que parecem retratar de fato duas dimensões bem distintas. Resgatar um pouco dessas contas que o tempo esmaeceu, compreender um pouco mais sobre os registros contábeis e as práticas administrativas dos municípios do período imperial, entender as consequências da posição subordinada dos governos locais, e a atuação dos funcionários, procuradores, fiscais e outros tantos sujeitos da administração pública local na Província de São Paulo oitocentista constituem os principais objetivos da tese ora apresentada.



S Carlos

A Commissão de orçamentos e contas examinou as contas da Camara da V.a de S Carlos, achou-as certas e há de parecer, q. sejão approvadas. Paço da Assembleia aos 21 de Fev.o de 1835

Ab.e Alvim

Mig.l Cifuzio

FIGURA 1 - ENCAMINHAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA LOCALIDADE DE SÃO CARLOS (CAMPINAS), 1835.

Fonte: Acervo Histórico ALESP.

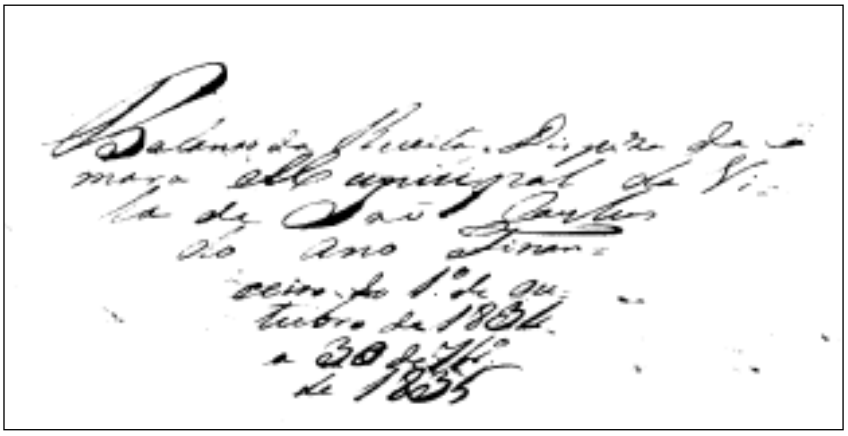
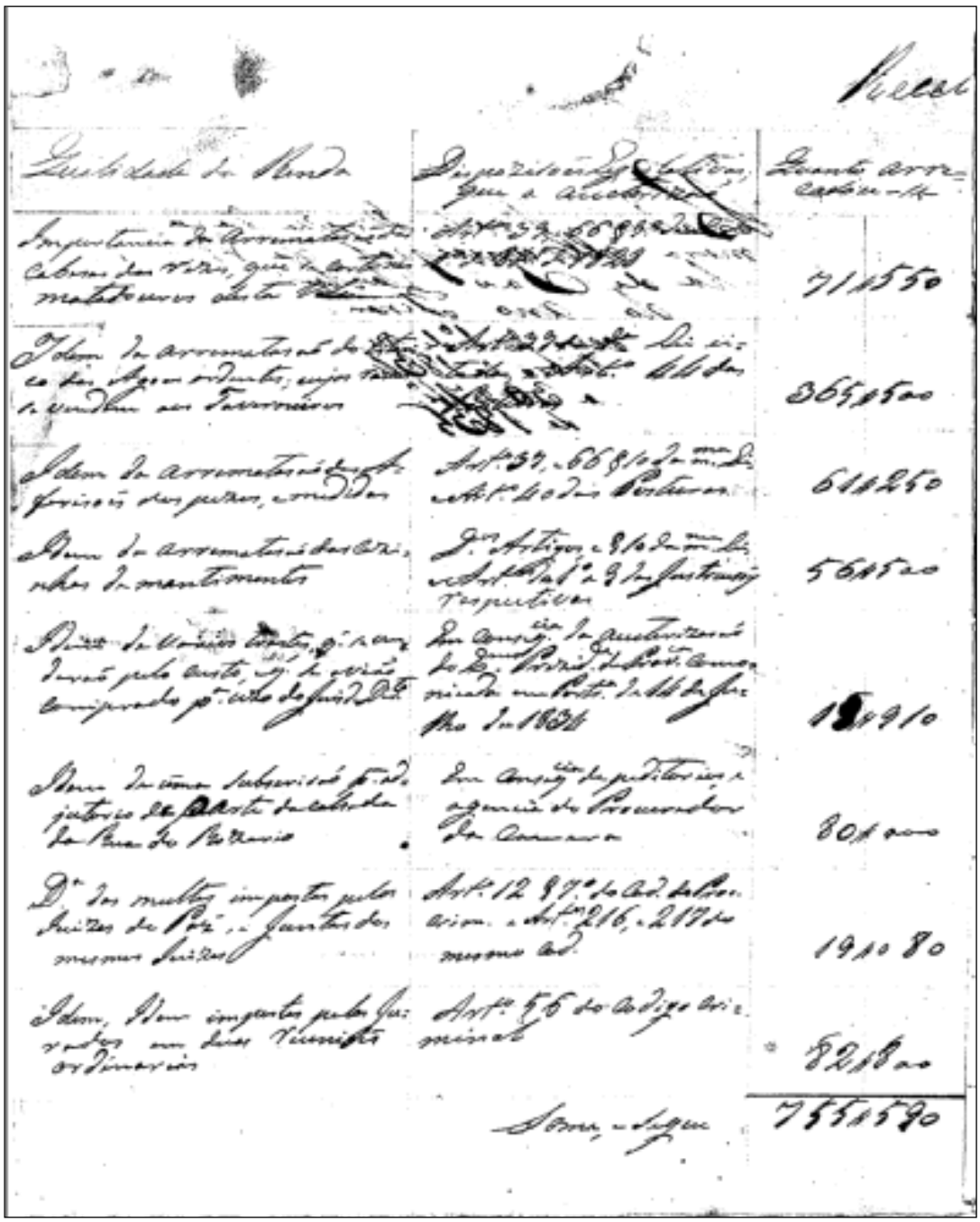


FIGURA 2 - CAPA DO BALANÇO DA LOCALIDADE DE SÃO CARLOS (CAMPINAS), 1835.

Fonte: Acervo Histórico ALESP.

FIGURA 3 - PRIMEIRA PÁGINA DA DESCRIÇÃO DA RECEITA, LOCALIDADE DE SÃO CARLOS (CAMPINAS), 1835.

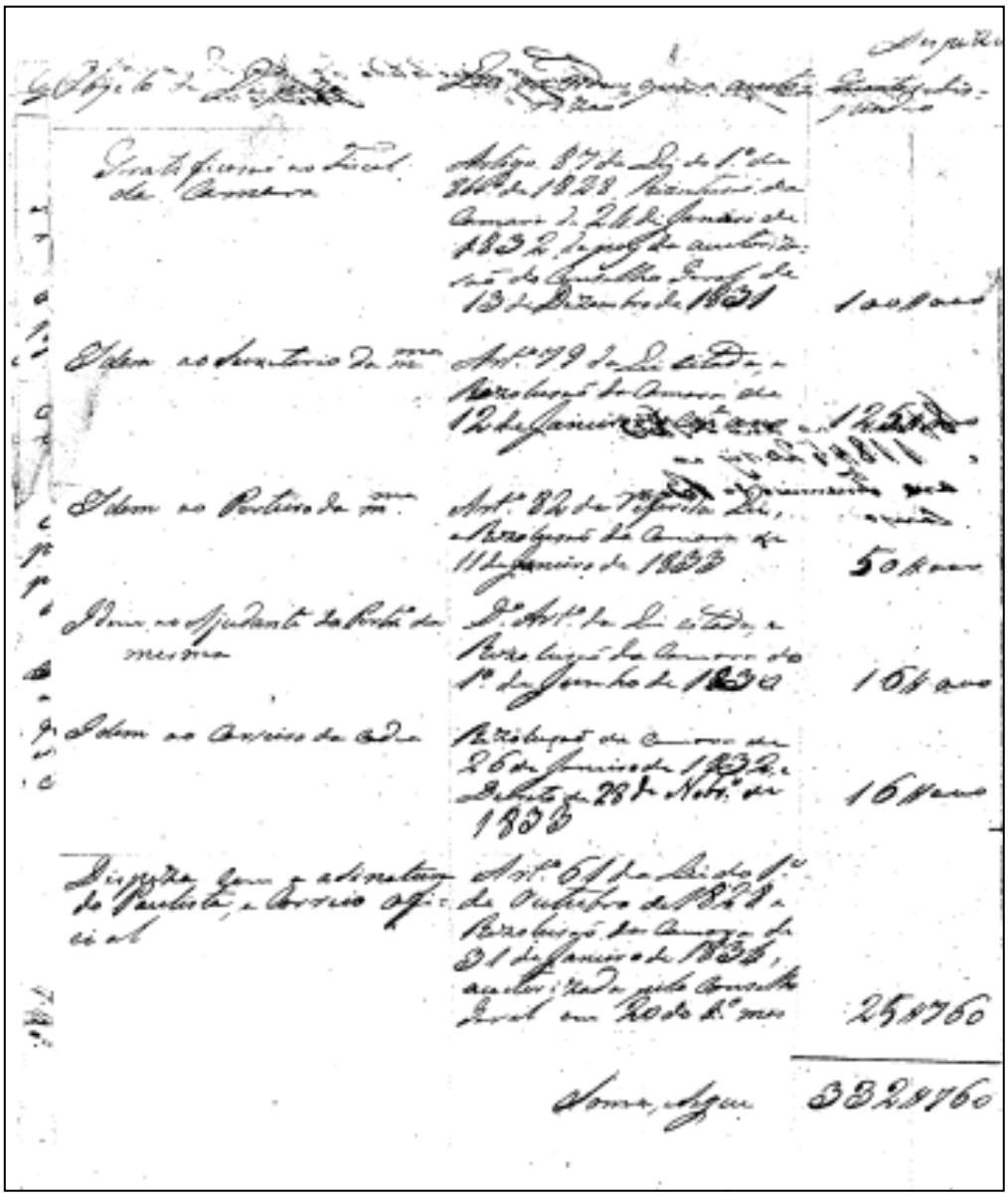


Qualidade da Renda	Disposição legal que a acredita	Quanto arrecadou-se
Importancia do Arrematante dos Cabras das Vilas, que se acham matadouros da Villa	Art.os 39, 66 § 9 da Lei de 1828	71$550
Idem do arrematante do Dr. Ouvidor, cujo [illegible]	Art. 39 da Lei de 1828	365$500
Idem do arrematante das funções dos juizes, conforme	Art. 39, 66 § 10 da mesma Lei, Art. 40 do Porteiro	61$250
Idem do arrematante dos Escrivães do mantimento	Os Artigos 8 § 10 da mesma Lei, Art. 8 § 2 da Instrucção respectiva	56$500
Idem dos Ordenados [illegible] pelo Auditor [illegible] comprados por [illegible]	Em consequencia do questionario do Dr. Procurador Geral [illegible] em Portaria de 18 de Junho de 1836	18$910
Idem do Cinco Subscritos [illegible] Justiça [illegible] da Rua do Patrimonio	Em consequencia do questionario e segundo o Procurador da Camara	80$000
Dos multas impostas pelos Juizes de Paz, e Juntas dos mesmos Juizes	Art. 12 § 7.º do Cod. do Proc. Crim. e Art.os 216, 217 do mesmo Cod.	19$080
Idem, Idem impostas pelos Juizes em dias Vereadores ordinarios	Art. 56 do Codigo Criminal	82$800
	Soma, e segue	755$590

FONTE: ACERVO HISTÓRICO ALESP.

Observa-se a descrição da renda, a disposição legislativa que ampara a arrecadação e o valor arrecadado, com a soma ao pé da página das receitas já descritas.

FIGURA 4 - PRIMEIRA PÁGINA DA DESCRIÇÃO DA DESPESA, LOCALIDADE DE SÃO CARLOS (CAMPINAS), 1835.



FONTE: ACERVO HISTÓRICO ALESP.

Observa-se a descrição da despesa, a disposição legislativa que ampara o gasto e o valor dispendido, com a soma ao pé da página das despesas já descritas.

CAPÍTULO 1

A SÃO PAULO OITOCENTISTA

> *É da maior importância o conhecer, se é bem regulada a soma do capital, que passa das mãos dos particulares às do Governo para o suprimento das necessidades públicas, tais como o Culto, a Administração Governativa e Judicial, a Instrução Pública, e a Força Armada, assim como se a mais severa economia preside à arrecadação e distribuição deste capita, que não se forma senão de somas distraídas do consumo produtivo.*
> (MÜLLER, 1978, p. XVIII–XXIX)

A ECONOMIA PAULISTA DURANTE A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX

Existem alguns levantamentos populacionais e estatísticos elaborados durante a primeira metade do século XIX, período considerado pelo presente estudo, que permitem um melhor entendimento da província de São Paulo. Dentre estes, considera-se três como sendo mais relevantes e tal seleção repousa sobre o fato de apresentarem de forma reunida estatísticas variadas sobre diversos aspectos do cotidiano paulista, tais como movimentos populacionais, atividades agrícolas e manufatureiras, produção de gêneros de abastecimento, divisão territorial, entre outros, proporcionando assim um panorama geral de toda a província.[7]

O primeiro desses trabalhos, intitulado *A Estatística da Imperial Província de São Paulo*, publicado originalmente em 1827, foi elaborado por José Antônio Teixeira Cabral e contém, além de algumas noções históricas da província, dados sobre localização e limites das comarcas e freguesias, clima e recursos minerais, informações sobre população, e atividades econômicas. Trata-se de

> Documento manuscrito autógrafo, de autoria do tenente-coronel José Antônio Teixeira Cabral, com 191 páginas e duas ilustrações coloridas em aquarela, escrito em português e datado de 1827. O volume, mede 31 x 22 cm e está encadernado em pergaminho. (ANTUNES, 2009, p. 6)

[7] Contudo, é importante ressaltar que tais levantamentos não serão as únicas fontes utilizadas na presente seção. Sempre que possível, serão utilizadas fontes complementares, tais como relatos de viajantes, informes constantes dos relatórios de presidentes de província e outras fontes primárias impressas ou manuscritas.

Participaram da comissão encarregada de sua elaboração o padre-mestre Francisco de Paula Oliveira, padre-mestre Manoel Joaquim do Amaral Gurgel, Cândido Alves Gomide, marechal de campo José Arouche de Toledo Rendon, padre-mestre José Antônio dos Reis e o tenente-coronel Joaquim Floriano de Toledo, todos mencionados nas notas registradas por José Antônio Teixeira Cabral, compilador do levantamento. (ANTUNES, 2009, p. 6)

O segundo levantamento, *Ensaio d'um Quadro Estatístico da Província de São Paulo,* foi elaborado entre 1835 e 1836, sendo seus trabalhos coordenados pelo marechal Daniel Pedro Müller. Aprovada pela recém-criada Assembleia Legislativa, a nova estatística foi aprovada por meio da lei 16 de 11 de abril de 1835, sendo seu financiamento feito por meio de uma verba de Rs. 600$000 aprovada por lei posterior.[8] (SYLOS, 1978, p. IX) Como resultado, tem-se um levantamento que até os dias atuais é considerado referência seminal para aqueles dedicados ao estudo da economia paulista oitocentista.[9]

O terceiro e último estudo é fruto de diversos levantamentos que ocorreram na província paulista durante os primeiros anos da década de 1850. Os materiais foram sendo gerados, compilados e apresentados em diversos relatórios provinciais, constituindo-se de uma série de quadros estatísticos e mapas populacionais. O material é informalmente denominado de *levantamento de 1854*, ainda que não exista uma publicação como aquela organizada por Müller em 1836, sendo sua compilação atribuída a José Joaquim Machado de Oliveira. Contudo, os quadros e as estatísticas populacionais encontram-se incompletos, mostrando em alguns casos números parciais. Conforme Maria Silvia Bassanezi,

---

[8] Registros do contexto que levou à elaboração da lei podem ser encontrados em jornais da época e na documentação manuscrita da ALESP. Como exemplos, alguns relatos encontrados no jornal "O Novo Farol Paulistano" apontam a necessidade de se elaborar um levantamento populacional, atualizando-se os registros oficiais sobre a divisão dos distritos, freguesias termos e comarcas da província (CONSELHO GERAL DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO. Ofício. Jornal "O Novo Farol Paulistano", ed. 316). Já na documentação manuscrita da ALESP, em ofício datado de 17 de fevereiro de 1835, o então secretário Joaquim Floriano de Toledo informa que em resposta à solicitação da Comissão de Indústria, Comércio e Trabalhos Públicos enviou o único mapa estatístico disponível para a província, sendo também mencionado o recente pedido feito pela Assembleia ao governo provincial para que se elaborasse uma nova estatística. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Documento CJ35_023, 1835) A lei que autoriza de fato a elaboração e o custeio do levantamento censitário é a de número 16 de 11 de abril de 1835, diferente do que vai informado no subtítulo da publicação original *"Ensaio d'um quadro estatístico da Província de São Paulo. Ordenado pelas leis provinciais de 11 de abril de 1836 e 10 de março de 1837".* A lei de 11 de abril de 1835 está disponível e pode ser consultada na Base de Legislação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Base da Legislação)

[9] Todavia, há que se ressaltar que o minucioso trabalho não ficou livre de problemas e incorreções, principalmente nas estimativas agregadas. Estas, feitas a partir da consolidação das várias listas nominativas utilizadas como subsídio para a publicação original de 1838, contém erros de soma e transcrição. Com relação às estatísticas populacionais, o trabalho organizado por Maria Silvia Bassanezi em 1998 refaz as somas de valores e cruza resultados de diferentes tabelas a fim de minimizar os erros identificados no levantamento. (BASSANEZI, 1998) Com relação aos números sobre produção e preço, as inconsistências são discutidas por Francisco Vidal Luna em texto publicado em 2002, *"Observações sobre os dados de produção apresentados por Müller"*. (LUNA, 2002) Contudo, ainda que sobre o levantamento de Müller possam ser feitas várias observações e ressalvas, não se pode descartar sua valiosa contribuição para o entendimento e identificação do perfil da população paulista durante a primeira metade do século XIX.

> Estes quadros, no entanto, são incompletos ou inexatos. Nem todas as informações solicitadas foram enviadas ao órgão encarregado de organizar as estatísticas e várias das recebidas apresentavam lacunas e/ou incorreções atribuídas aos encarregados de organizar as informações nas devidas localidades. Por outro lado, as grandes distâncias também dificultaram o acesso a muitas das informações. (BASSANEZI, 1999, p. 13)

O levantamento de Müller, considerado o mais completo dentre aqueles disponíveis, servirá de base para as análises ora desenvolvidas. Os informes de 1827 e de 1854 serão utilizados, sempre que possível, como fontes complementares. Dessa maneira, num primeiro momento, a presente seção analisará aspectos mais gerais da província paulista durante a primeira metade do século XIX, tais como seu crescimento populacional e principais atividades econômicas, para depois, partindo da divisão por Comarcas apresentada por Müller, caracterizar cada uma das grandes regiões, a fim de proporcionar um maior entendimento sobre a diversidade de atividades e contextos econômicos então existentes.

O relato de Müller não deixa dúvidas de que a província de São Paulo, durante a primeira metade do século XIX constituía um verdadeiro mosaico de contextos econômico-sociais. Em algumas partes de seu território, a cultura cafeeira avançava, trazendo consigo a promessa do desenvolvimento econômico; em outras, a tradicional cultura da cana-de-açúcar absorvia grande parte dos recursos; e em todas, com maior ou menor intensidade, havia a lavoura dedicada à produção de gêneros de subsistência, assim como a criação de gado e pequenos animais. Essa diversidade de atividades colocava as freguesias, vilas e cidades até então existentes em diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

Desde o final do século XVIII, a produção de gêneros agrícolas voltados à exportação tinha voltado a crescer na colônia. Graças a uma conjuntura externa favorável que fez diminuir a produção mundial, diversos de nossos produtos tradicionais, tais como o tabaco e o açúcar, foram beneficiados com o aumento de seus preços.[10]

O renascimento das atividades agrícolas proporcionou condições tanto para recuperação de antigas regiões produtoras, como estimulou o surgimento de novos polos. Como resultado, um importante centro produtor de açúcar se instala no planalto paulista, destacando-se como principais produtoras as cidades de São Carlos (Campinas), Itu, Porto Feliz, Rio Claro, e Constituição (Piracicaba).[11] A produção de açúcar passa a ser então uma das atividades mais importantes da província e sua relevância pode ser medida considerando-se os números

[10] Tal movimento ficou conhecido como *renascimento agrícola,* sendo discutido tanto por Celso Furtado como por Caio Prado Júnior. Ambos concordam ter sido esse um bom momento vivenciado por nossas exportações tradicionais, tendo permitido que pelo menos em parte a crise gerada pela diminuição nas extrações aurífera e diamantífera fosse contornada. Todavia, para Furtado esse momento decorre de uma conjuntura externa favorável e não de mudanças estruturais, como aponta Caio Prado Júnior. (FURTADO, 2007, Capítulo 16; PRADO JÚNIOR, 2008b, Capítulo 10)

[11] Sobre o desenvolvimento da lavoura canavieira em São Paulo, ver o trabalho de Maria Thereza Schorer Petrone, *"A Lavoura Canavieira em São Paulo",* publicado em 1968. (PETRONE, 1968)

apresentados pelo *Mapa Geral da Exportação da Província de São Paulo, em 1825*, constante da *Estatística da Imperial Província de São Paulo* publicada em 1827. (CABRAL, 2009)

Segundo as informações do *Mapa*, naquele ano de 1825 as exportações totais da província paulista alcançaram os Rs. 1.288:326$090. Desse valor, as exportações de açúcar respondiam por 48,4%, as de café 19,5%, e as de toucinho e banha, 8,6%. Esses três produtos foram responsáveis por mais de três quartos do valor total exportado, sendo o produto de maior destaque, com ampla vantagem, o açúcar. As exportações açucareiras alcançaram as 343.524 arrobas, com valor médio de Rs. 1$813. A exportação cafeeira totalizou 141.663 arrobas, sendo o preço médio por arroba calculado em Rs. 1$770. Todavia, se em 1825 os valores médios da arroba de café e de açúcar não se apresentavam muito diferentes, a partir da década de 1830 os preços de café passaram a crescer mais rapidamente do que os de açúcar. (CABRAL, 2009, p. 113)

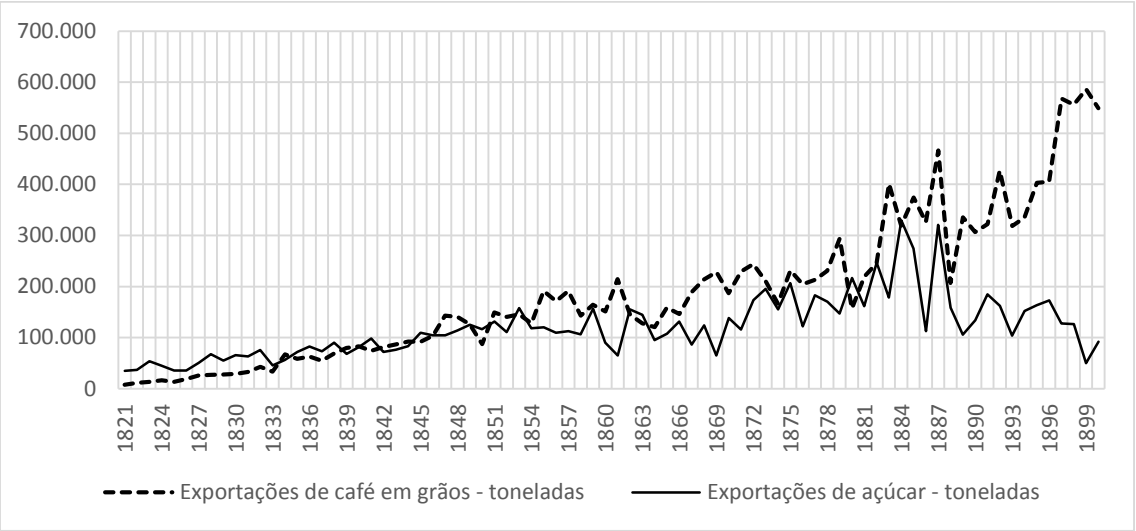
Dessa maneira, ainda que os volumes totais de açúcar e café exportados pelo império sejam semelhantes durante toda a primeira metade do século XIX, a partir de 1831 o valor total da exportação cafeeira, medido em libras esterlinas, ultrapassa e se mantém sistematicamente superior ao da exportação de açúcar durante todo o restante do Oitocentos. Tais afirmações podem ser corroboradas observando-se os Gráficos 1 e 2, que apresentam o comportamento tanto do volume como do valor total das exportações de café e açúcar no período 1821-1900.

Conforme o Gráfico 1, as quantidades exportadas de café e açúcar, apesar de apresentarem tendência crescente, não se distanciam de forma significativa pelo menos até o final da década de 1880, quando as exportações de açúcar passam a apresentar uma forte tendência decrescente, ao passo que as exportações de café continuam em ascensão. Todavia, considerando-se o Gráfico 2, é possível perceber que a evolução do valor exportado – calculado em libras esterlinas – desses mesmos dois produtos, açúcar e café, se apresenta de forma diferente do que foi observado no Gráfico 1.

Até o início da década de 1830, os valores exportados de açúcar são maiores do que os de café, mas a partir de 1831 o valor do café exportado passa a ser superior ao do açúcar, tendência mantida e reforçada ao longo do restante do século. Como resultado, há um estímulo à expansão do novo cultivo, principalmente nas regiões com solo e clima adequados.

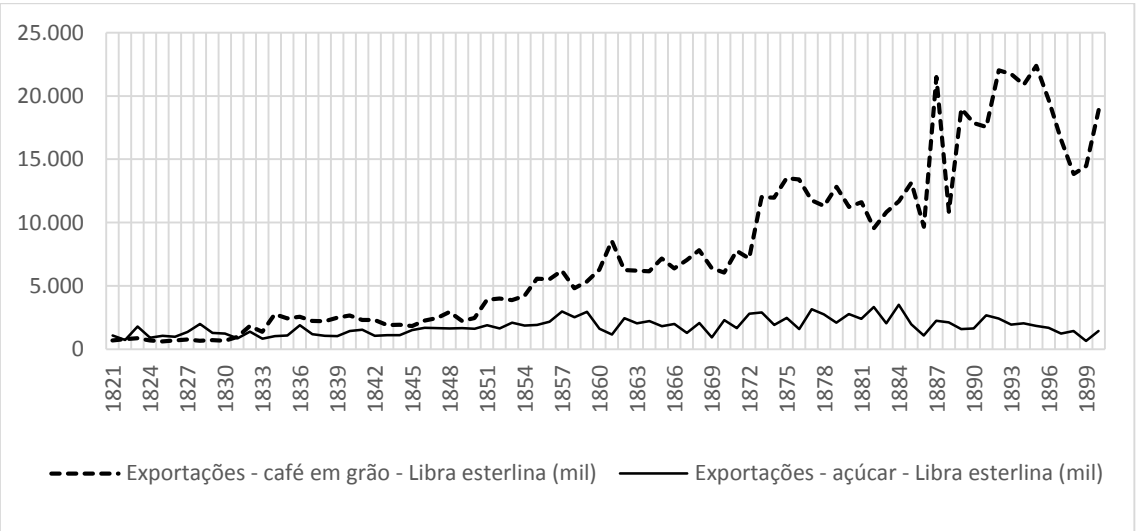
Acompanhando a evolução da economia paulista, desde o final do século XVIII a população da província de São Paulo apresentou tendência crescente. De acordo com as estimativas populacionais apresentadas no Gráfico 3, no final do século XVIII a população paulista era composta por 116.975 habitantes, estando incluídos nesse número tanto livres como escravos. Na primeira década do século XIX, informes datados de 1805 e 1808 mostram que o número de paulistas havia passado a 192.729 e 200.478, respectivamente. Ao longo das décadas seguintes, a tendência crescente se mantém.

GRÁFICO 1 – BRASIL: QUANTIDADES EXPORTADAS DE CAFÉ EM GRÃOS E AÇÚCAR, 1821-1900



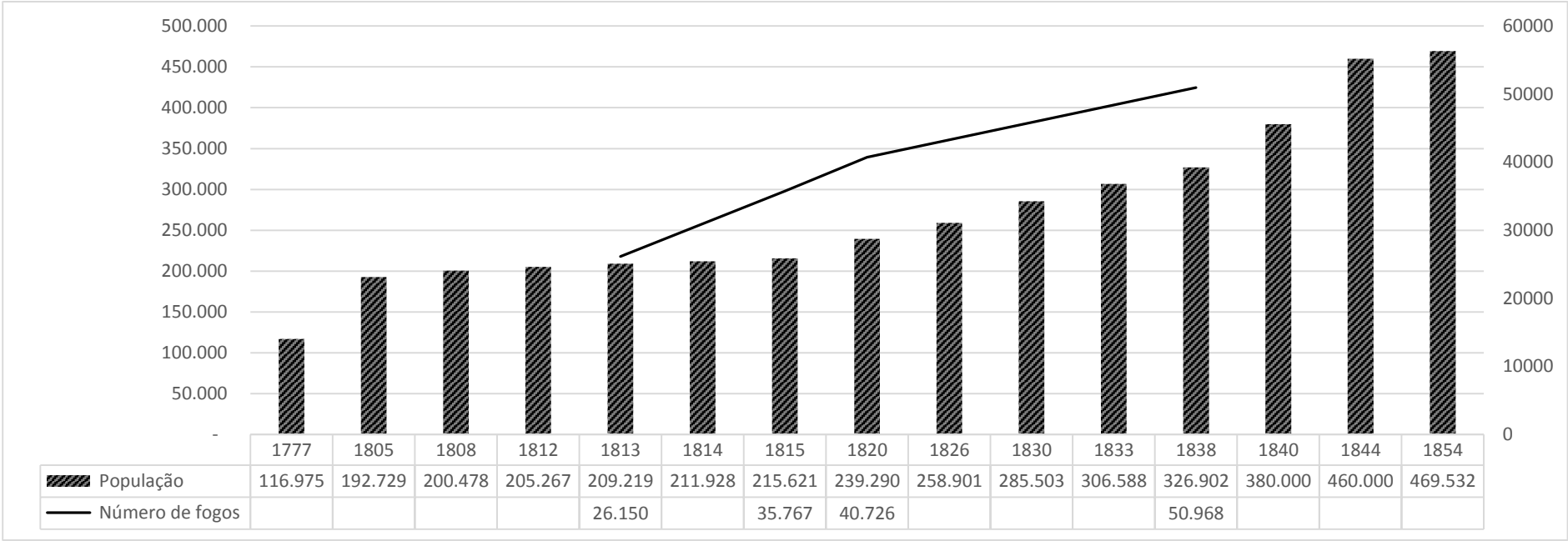
Fonte: IPEADATA

GRÁFICO 2 – BRASIL: VALORES EXPORTADOS DE CAFÉ EM GRÃOS E AÇÚCAR, 1821-1900 (EM LIBRAS ESTERLINAS)



Fonte: IPEADATA

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO, 1777-1854.[12]



	1777	1805	1808	1812	1813	1814	1815	1820	1826	1830	1833	1838	1840	1844	1854
População	116.975	192.729	200.478	205.267	209.219	211.928	215.621	239.290	258.901	285.503	306.588	326.902	380.000	460.000	469.532
Número de fogos					26.150		35.767	40.726				50.968			

Fonte: SAINT-HILAIRE, 1851, p. 108; L'ILE-ADAM, 1847; LIMA, 1852; BASSANEZI, 1999, p. 78.

[12] Na publicação original datada de 1851, Saint-Hilaire comete um equívoco ao informar o dado de Müller como sendo referente ao ano de 1838 e não 1836, como seria o correto. (MÜLLER, 1978, p. 154; SAINT-HILAIRE, 1851, p. 108) Os números correspondentes aos anos de 1777, 1805, 1812, 1813, 1814, 1820, 1826 e 1838 foram extraídos do *Tableau Général de la Province de Saint-Paul*. (SAINT-HILAIRE, 1851, p. 108) Os dados referentes aos anos de 1808, 1815, 1830, 1833, 1840 e 1844 foram extraídos da Carta Topographica da Província de São Paulo, de 1847. (L'ILE-ADAM, 1847). Os dados de 1854 foram extraídos da publicação de BASSANEZI (1999), sendo complementados pelas estimativas fornecidas por Francisco José de Lima em 1852. (LIMA, 1852) Os números apresentados para 1854 não incluem as localidades que a partir de 1853 passaram a compor a recém criada Província do Paraná.

Em meados da década de 1830, o censo compilado por Müller informa que a população paulista já havia ultrapassado os trezentos mil habitantes, sendo estimada em 326.902. E por fim, na primeira metade da década de 1850, a população da província já havia ultrapassado a barreira dos quatrocentos mil habitantes, sendo estimada em 469.532. Comparando-se os números iniciais e finais apresentados, ou seja, a população paulista em 1777 e aquela de 1854, observa-se um crescimento de mais de 300%.[13]

Por ocasião do levantamento de 1836, as diversas localidades paulistas dividiam-se em seis comarcas. A Tabela 1 traz os dados populacionais – população de livres, cativos e total – de cada uma das mais de 40 vilas paulistas, assim como a composição de cada uma das comarcas citadas. As localidades mais populosas de cada comarca eram Taubaté (1ª Comarca); São Paulo (2ª Comarca); Franca (3ª Comarca); Itapetininga (4ª Comarca); Curitiba (5ª Comarca); e Iguape (6ª Comarca). A partir dos dados apresentados na mencionada tabela e com o auxílio do Mapa 1, foi possível, ainda que de maneira aproximada, inferir a distribuição da população pelo território da província.

Grande parte do território paulista aparece com a denominação de *sertão desconhecido*. Confrontando com tais territórios desocupados, observa-se três comarcas: a 3ª, a 4ª e a 5ª. Sabe-se que a quinta comarca seria desmembrada do território paulista em 1853, dando origem à província do Paraná. As demais, como será analisado mais adiante, passariam por intenso crescimento populacional, em boa medida motivado pelo avanço da cafeicultura e da produção de açúcar e outros derivados da cana.

A composição das comarcas registrada por Müller em 1836 se modificaria rapidamente. Em 1847, segundo a *Carta Topographica da Província de São Paulo* (Mapa 2), já eram sete as comarcas, incluindo-se as localidades da comarca de Curitiba. Em 1854, segundo o levantamento de José Joaquim Machado de Oliveira, eram dez, já se encontrando desmembradas as localidades da antiga 5ª Comarca. No final da década de 1860, conforme o mapa paulista constante do atlas de Candido Mendes (Mapa 3), já eram dezenove as comarcas.

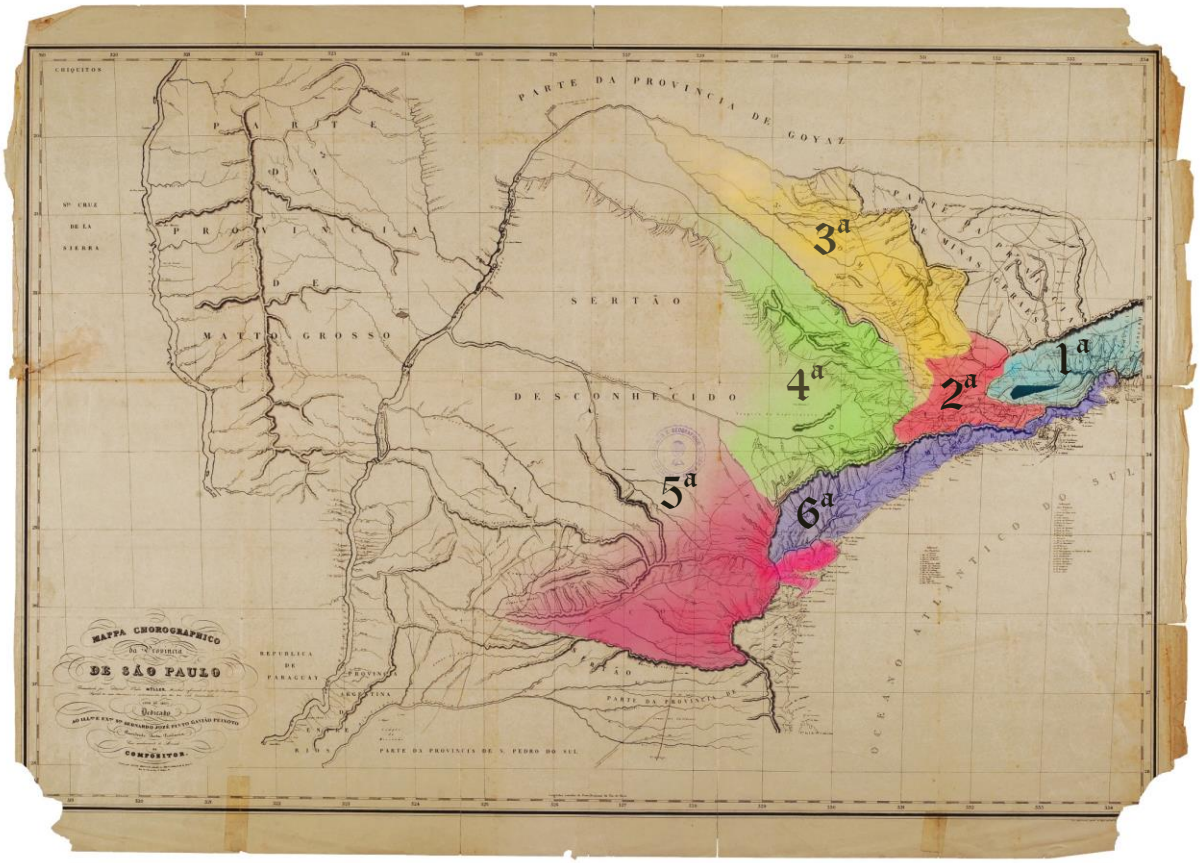
[13] Todavia, tais estimativas populacionais devem ser utilizadas com cautela. Fruto da observação de viajantes, listas nominativas, recenseamentos, mapas populacionais e relatórios diversos, os números apresentados nem sempre eram completos. Nesse sentido, são muitas as reclamações de recenseadores sobre a falta de dados ou sobre o não envio dos informes solicitados aos agentes públicos. Ainda assim, essas estimativas não devem ser desconsideradas, sendo alguns desses levantamentos fundamentais para se entender o contexto paulista oitocentista.

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO: VILAS E COMARCAS. SÃO PAULO, 1836.

Comarca	Vila	Situação	População			
			Livre	Cativa	Total	% de cativos na população total
1ª	Bananal	Cabeça de termo	3.238	3.470	6.708	51,7%
	Areias	Cabeça de termo	5.623	3.846	9.469	40,6%
	Lorena	Cabeça de termo	5.550	3.834	9.384	40,9%
	Guaratinguetá	Cabeça de termo	5.401	2.257	7.658	29,5%
	Cunha	Termo de Guaratinguetá	1.765	1.638	3.403	48,1%
	Taubaté	Cabeça de termo	9.176	2.657	11.833	22,5%
	Pindamonhangaba	Termo de Taubaté	5.203	2.712	7.915	34,3%
	São Luís do Paraitinga	Termo de Taubaté	4.512	1.784	6.296	28,3%
Totais da 1ª Comarca			**40.468**	**22.198**	**62.666**	**35,4%**
2ª	São José dos Campos	Termo de Jacareí	3.462	447	3.909	11,4%
	Jacareí	Cabeça de termo	6.249	1.996	8.245	24,2%
	Paraibuna	Termo de Jacareí	2.359	810	3.169	25,6%
	Mogi das Cruzes	Cabeça de termo	8.798	1.674	10.472	16,0%
	Santa Isabel	Termo de Mogi das Cruzes	2.524	336	2.860	11,7%
	São Paulo	Cabeça de termo e capital	16.614	5.319	21.933	24,3%
	Santo Amaro	Termo de São Paulo	4.634	497	5.131	9,7%
	Santana de Parnaíba	Termo de São Paulo	3.016	1.180	4.196	28,1%
	Bragança	Cabeça de termo	9.250	2.368	11.618	20,4%
	Atibaia	Cabeça de termo	7.751	2.460	10.211	24,1%
Totais da 2ª Comarca			**64.657**	**17.087**	**81.744**	**20,9%**
3ª	Jundiaí	Cabeça de termo	3.834	2.051	5.885	34,9%
	São Carlos (Campinas)	Cabeça de termo	2.772	3.917	6.689	58,6%
	Mogi-Mirim	Cabeça de termo	8.284	1.393	9.677	14,4%
	Franca	Cabeça de termo	7.224	3.440	10.664	32,3%
Totais da 3ª Comarca			**22.114**	**10.801**	**32.915**	**32,8%**
4ª	Itu	Cabeça de termo	5.713	5.433	11.146	48,7%
	Capivari	Termo de Itu	1.697	1.740	3.437	50,6%
	Porto Feliz	Termo de Itu	7.122	4.171	11.293	36,9%
	Constituição (Piracicaba)	Cabeça de termo	6.808	3.483	10.291	33,8%
	Araraquara	Termo de Constituição	2.365	399	2.764	14,4%
	Sorocaba	Cabeça de termo	8.499	2.634	11.133	23,7%
	São Roque	Termo de Sorocaba	4.333	1.084	5.417	20,0%
	Itapetininga	Cabeça de termo	9.727	1.783	11.510	15,5%
	Itapeva	Termo de Itapetininga	3.355	684	4.039	16,9%
	Apiaí	Termo de Itapetininga	1.867	556	2.423	22,9%
Totais 4ª Comarca			**51.486**	**21.967**	**73.453**	**29,9%**
5ª	Castro	Cabeça de termo	4.503	1.687	6.190	27,3%
	Curitiba	Cabeça de termo	14.141	2.016	16.157	12,5%
	Vila Nova do Príncipe (Lapa)	Termo de Curitiba	3.916	751	4.667	16,1%
	Paranaguá	Cabeça de termo	7.262	1.629	8.891	18,3%
	Guaratuba	Termo de Paranaguá	923	139	1.062	13,1%
	Antonina	Termo de Paranaguá	4.804	1.119	5.923	18,9%
Totais 5ª Comarca			**35.549**	**7.341**	**42.890**	**17,1%**
6ª	Iguape	Cabeça de termo	6.749	2.647	9.396	28,2%
	Cananeia	Termo de Iguape	1.133	494	1.627	30,4%
	Santos	Cabeça de termo	3.266	2.597	5.863	44,3%
	Conceição (Itanhaém)	Termo de Santos	797	249	1.046	23,8%
	São Vicente	Termo de Santos	385	360	745	48,3%
	São Sebastião	Cabeça de termo	2.599	1.631	4.230	38,6%
	Vila Bela (Ilhabela)	Termo de São Sebastião	2.772	1.523	4.295	35,5%
	Ubatuba	Termo de São Sebastião	3.703	2.329	6.032	38,6%
Totais 6ª Comarca			**21.404**	**11.830**	**33.234**	**35,6%**
Totais da Província (soma por vila)			**235.678**	**91.224**	**326.902**	**27,9%**

Fontes: para a composição das Comarca, MÜLLER (1978); para os dados populacionais, BASSANEZI (1998).

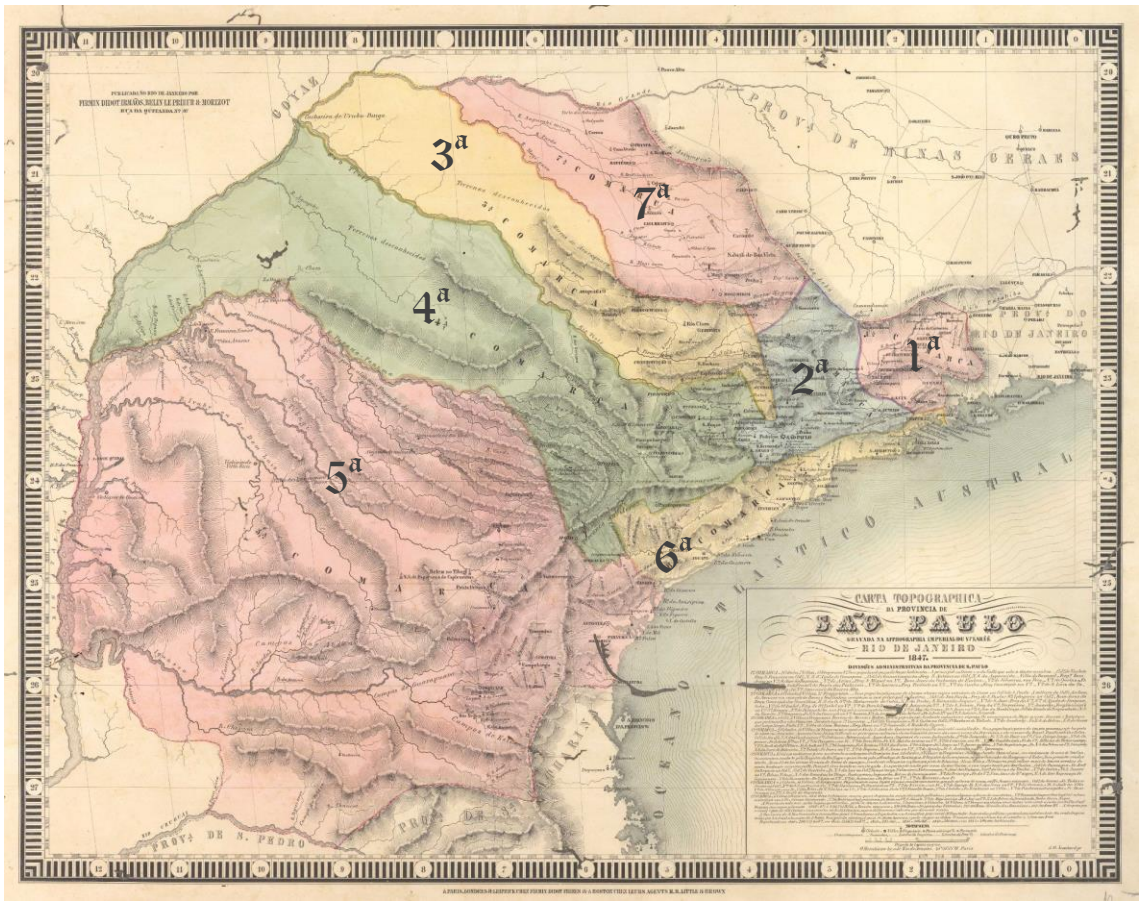
MAPA 1 – LOCALIZAÇÃO APROXIMADA DAS COMARCAS PAULISTAS, 1835-1837. [14]



Fonte: Mappa Chorographico da Província de São Paulo, elaborado pelo então marechal reformado Daniel Pedro Müller, 1837. Obs.: os sombreados coloridos e os números indicativos não fazem parte do mapa original e foram inseridos pela autora a fim de facilitar a identificação das comarcas.

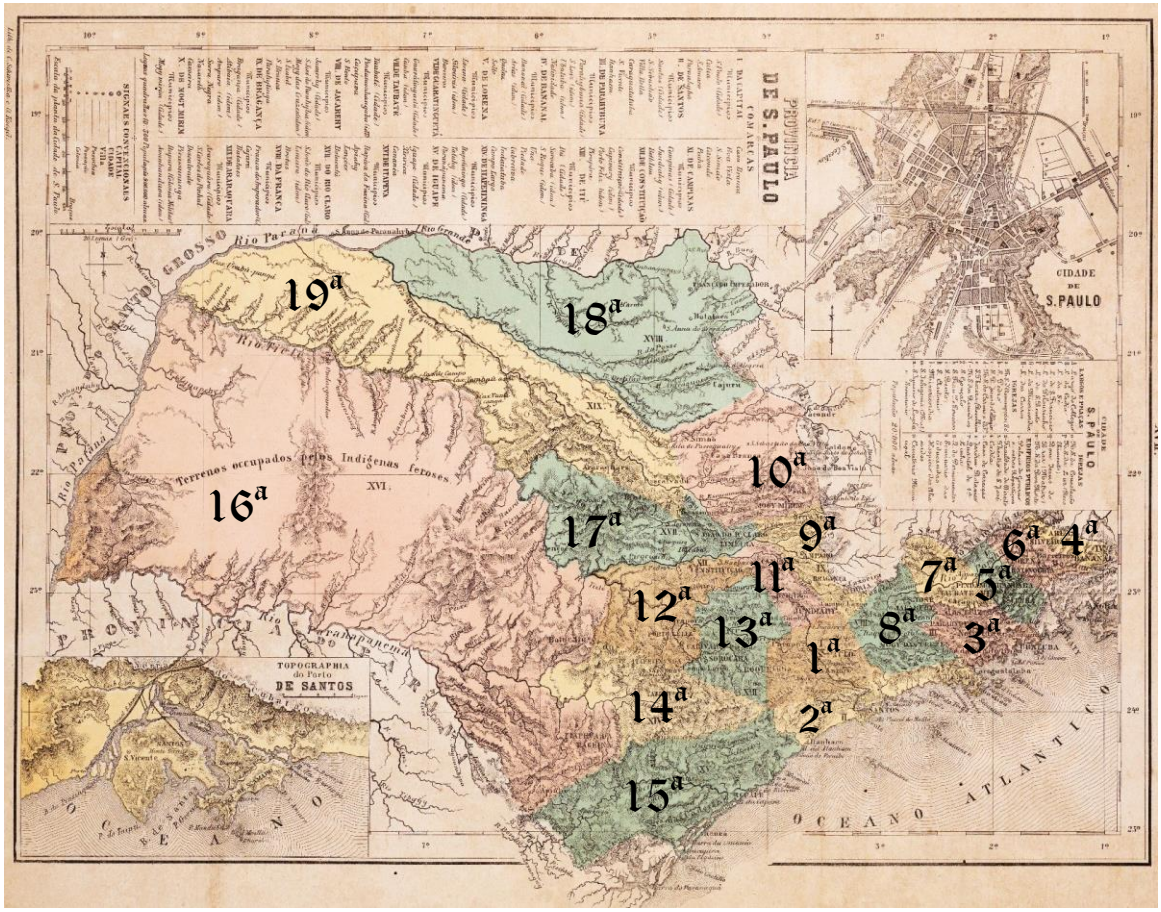
[14] Os sombreados indicam apenas a composição aproximada das comarcas, não constituindo uma reprodução fidedigna de sua jurisdição territorial.

MAPA 2 – CARTA TOPOGRÁFICA DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO, 1847.



Fonte: Carta Topographica da Província de São Paulo. Rio de Janeiro: Firmin Didot Irmãos, Belin Le Prieur & Morizot, 1847. 1 mapa: 49,5 x 62 cm, litografado. Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. Obs.: os números indicativos não fazem parte do mapa original e foram inseridos pela autora a fim de facilitar a identificação das comarcas.

MAPA 3 – A PROVÍNCIA DE SÃO PAULO, 1868.



Fonte: ALMEIDA, 1868, p. XVII. Obs.: As comarcas listadas no mapa de Candido Mendes foram: 1) Da Capital; 2) De Santos; 3) De Paraibuna; 4) De Bananal; 5) De Lorena; 6) De Guaratinguetá; 7) De Taubaté; 8) De Jacareí; 9) De Bragança; 10) De Mogi-Mirim; 11) De Campinas; 12) De Constituição; 13) De Itu; 14) De Itapetininga; 15) De Iguape; 16) De Itapeva; 17) Do Rio Claro; 18) Da Franca; e 19) De Araraquara. Obs.: os números indicativos não fazem parte do mapa original e foram inseridos pela autora a fim de facilitar a identificação das comarcas.

Em meados da década de 1850, conforme o levantamento de 1854, a província encontrava-se dividida em dez comarcas. Não mais constavam de sua lista de localidades as vilas que em 1836 pertenciam à 5ª Comarca – Castro, Curitiba, Vila Nova do Príncipe, Paranaguá, Guaratuba e Antonina – pois conforme a lei n. 704 de 29 de agosto de 1853, toda a antiga comarca de Curitiba havia sido elevada à categoria de província, sendo desmembrada do território paulista. (Cf. SILVA, 1854, p. 3)

A fim de se manter a integridade territorial das comarcas de 1836 e possibilitar assim certas comparações, as diversas vilas paulistas de 1854 foram reorganizadas e como resultado elaborou-se a Tabela 2. As localidades mais populosas de cada uma dessas comarcas – tal qual estabelecidas em 1836 – eram Guaratinguetá (1ª Comarca), São Paulo (2ª Comarca), Mogi-Mirim (3ª Comarca), Itapetininga (4ª Comarca), e Iguape (6ª Comarca).[15]

Em termos mais gerais e observando os dados apresentados no Gráfico 4, é possível perceber que em 1836 as comarcas que mais concentravam paulistas eram, em ordem de importância, a 2ª, a 4ª e a 1ª, que somadas respondiam por 66,6% do total de habitantes da província. Tomando apenas o número de cativos, as comarcas com maiores plantéis eram, também em ordem de importância, a 1ª, a 4ª e a 2ª. Ao todo, essas concentravam 67,1% dos cativos paulistas.

Considerando os mesmos indicadores para o ano de 1854, os dados apresentados pelo Gráfico 5 mostram que em termos absolutos a população paulista passou de 326.902 para 469.532 habitantes, um crescimento calculado em 43,6%. Muito acima dessa porcentagem, o crescimento mais significativo foi o da população residente na 3ª Comarca, que passou de 32.915 para 71.185 habitantes, uma expansão calculada em 116,3%. Igualmente relevante foi o aumento populacional registrado na 4ª Comarca, passando seu número de habitantes de 73.453 para 134.403, um crescimento de 83,0%.

Ainda que essas porcentagens tenham sido expressivas, vale ressaltar que todas as demais comarcas também apresentaram elevação significativa no número de habitantes. Para a 1ª Comarca, essa porcentagem foi calculada em 60,0%; para a 2ª Comarca a elevação foi de 33,7%; e finalmente, para a 6ª Comarca a porcentagem foi de 63,5%.

Novamente, em termos mais gerais as comarcas que mais concentravam paulistas foram, em ordem de importância, a 4ª, a 2ª e a 1ª, que juntas respondiam por 73,3% do total habitantes da província. Com relação aos cativos, as comarcas com maiores escravarias foram a 4ª, a 1ª e a 2ª, que concentravam 69,5 % dos escravos.

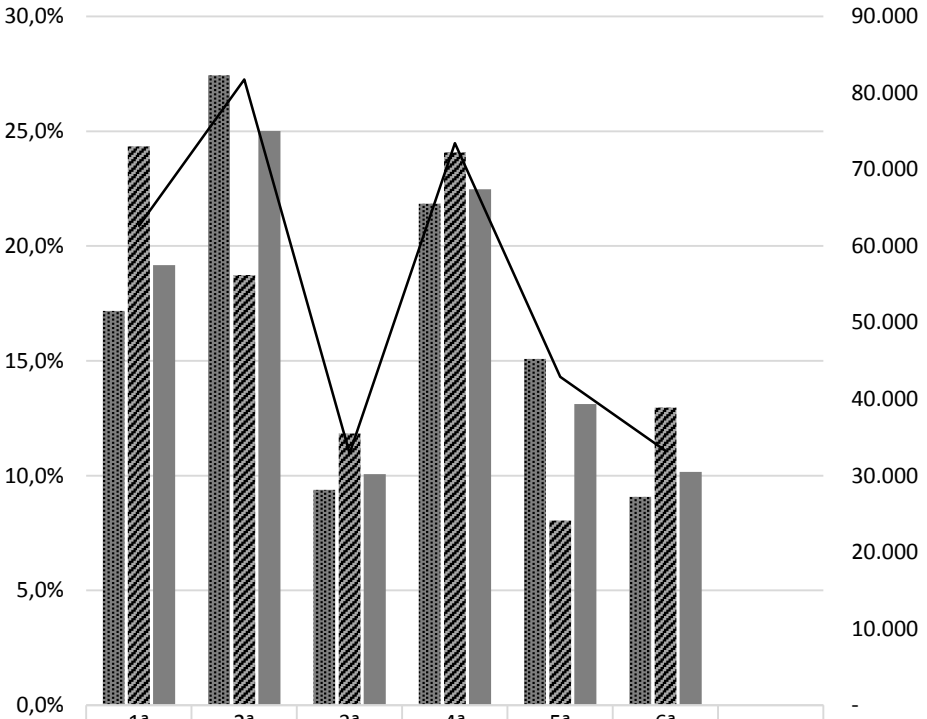
[15] Há que se ressaltar que a população de Guaratinguetá não constou do levantamento organizado por José Joaquim Machado de Oliveira, tendo sido o número aproximado de seus habitantes extraído do mapa populacional organizado por Francisco José de Lima em 1852. (Cf. LIMA, 1852)

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO: VILAS E COMARCAS. SÃO PAULO, 1854.

Comarcas em 1836	Vila	População			
		Livre	Cativa	Total	% de cativos
1ª	Bananal	3.861	7.621	11.482	66,4%
	Areias	4.424	4.492	8.916	50,4%
	Queluz[b]	1.073	1.676	2.749	61,0%
	Lorena	7.131	2.538	9.669	26,2%
	Silveiras[a]	-	-	13.000	-
	Guaratinguetá[a]	-	-	20.000	-
	Cunha[a]	-	-	7.000	-
	Taubaté[b]	3.777	880	4.657	18,9%
	Pindamonhangaba[b]	9.017	5.628	14.645	38,4%
	São Luís do Paraitinga	6.034	2.127	8.161	26,1%
	Totais da 1ª Comarca	**35.317**	**24.962**	**100.279**	**24,9%**
2ª	São José dos Campos	6.009	928	6.937	13,4%
	Jacareí	7.255	2.606	9.861	26,4%
	Paraibuna	7.264	2.229	9.493	23,5%
	Mogi das Cruzes[b]	11.394	1.732	13.126	13,2%
	Santa Isabel	6.438	1.366	7.804	17,5%
	São Paulo	19.483	5.771	25.254	22,9%
	Santo Amaro[b]	6.727	607	7.334	8,3%
	Santana de Parnaíba[b]	2.041	561	2.602	21,6%
	Bragança	11.733	2.817	14.550	19,4%
	Nazaré Paulista	7.219	912	8.131	11,2%
	Atibaia [b]	2.202	2.036	4.238	48,0%
	Totais da 2ª Comarca	**87.765**	**21.565**	**109.330**	**19,7%**
3ª	Jundiaí	5.787	2.902	8.689	33,4%
	São Carlos (Campinas)	6.052	8.149	14.201	57,4%
	Mogi-Mirim[b]	17.625	7.309	24.934	29,3%
	Casa Branca	12.004	4.700	16.704	28,1%
	Batatais[b]	3.249	443	3.692	12,0%
	Franca[b]	1.985	980	2.965	33,1%
	Totais da 3ª Comarca	**46.702**	**24.483**	**71.185**	**34,4%**
4ª	Itu[b]	4.181	3.172	7.353	43,1%
	Capivari	2.272	3.707	5.979	62,0%
	Porto Feliz	2.870	1.567	4.437	35,3%
	Tietê	2.616	2.260	4.876	46,3%
	Constituição (Piracicaba)	4.858	1.370	6.228	22,0%
	Rio Claro[b]	8.664	2.184	10.848	20,1%
	Limeira[b]	3.462	1.583	5.045	31,4%
	Araraquara	6.254	1.588	7.842	20,2%
	Sorocaba[b]	14.018	5.109	19.127	26,7%
	São Roque	7.513	2.451	9.964	24,6%
	Itapetininga[b]	21.275	2.932	24.207	12,1%
	Tatuí	7.308	708	8.016	8,8%
	Itapeva[b]	11.263	1.905	13.168	14,5%
	Eldorado	2.949	871	3.820	22,8%
	Apiaí	2.909	584	3.493	16,7%
	Totais 4ª Comarca	**102.412**	**31.991**	**134.403**	**23,8%**
6ª	Iguape[b]	10.490	4.721	15.211	31,0%
	Cananeia	1.999	665	2.664	25,0%
	Santos[b]	4.663	2.370	7.033	33,7%
	Conceição (Itanhaém)	1.153	99	1.252	7,9%
	São Vicente	441	258	699	36,9%
	São Sebastião[b]	3.863	1.854	5.717	32,4%
	Vila Bela (Ilhabela)	6.736	4.023	10.759	37,4%
	Ubatuba[a]	-	-	11.000	-
	Totais 6ª Comarca	**29.345**	**13.990**	**54.335**	**25,7%**
Totais da Província (soma por vila)		**301.541**	**116.991**	**469.532**	**24,9%**

Fontes: para a composição das Comarcas, MÜLLER (1978); para os dados populacionais, BASSANEZI (1998).
Observações: (a) localidades que não enviaram dados, cujos totais populacionais aproximados foram extraídos do *Mapa da População e Exportação dos Municípios de São Paulo*, LIMA (1852); (b) localidades com total parcial.

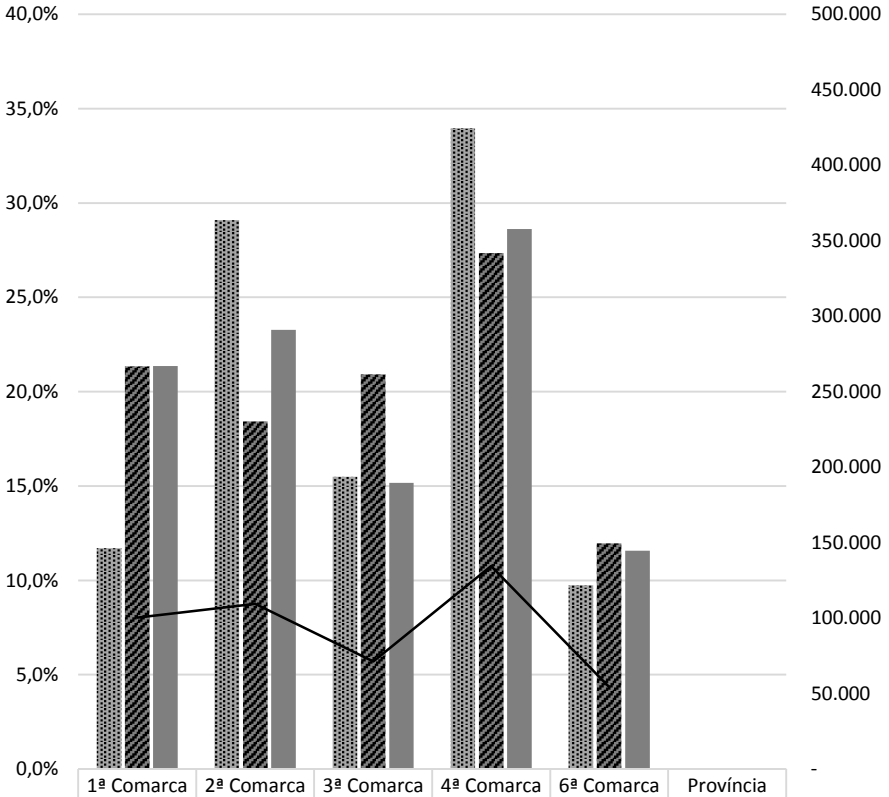
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL NA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO POR COMARCAS, 1836.



	1ª Comarca	2ª Comarca	3ª Comarca	4ª Comarca	5ª Comarca	6ª Comarca	Província
livres	17,2%	27,4%	9,4%	21,8%	15,1%	9,1%	100,0%
cativos	24,3%	18,7%	11,8%	24,1%	8,0%	13,0%	100,0%
total	19,2%	25,0%	10,1%	22,5%	13,1%	10,2%	100,0%
Nº total de habitantes	62.666	81.744	32.915	73.453	42.890	33.234	326.902

Fonte: MÜLLER, 1978 e BASSANEZI, 1998

GRÁFICO 5 - DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL NA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO POR COMARCAS, 1854.[16]



	1ª Comarca	2ª Comarca	3ª Comarca	4ª Comarca	6ª Comarca	Província
livres	11,7%	29,1%	15,5%	34,0%	9,7%	100,0%
cativos	21,3%	18,4%	20,9%	27,3%	12,0%	100,0%
total	21,4%	23,3%	15,2%	28,6%	11,6%	100,0%
Nº total de habitantes	100.279	109.330	71.185	134.403	54.335	469.532

Fonte: BASSANEZI, 1999 e LIMA, 1852.

[16] Por respeitar a divisão apresentada por Müller, a 5ª Comarca não aparece no gráfico, pois suas vilas passaram a compor a Província do Paraná a partir de 1853. Ademais, completou-se a informação populacional compilada por Bassanezi com dados apresentados por Francisco José de Lima em 1852. (BASSANEZI, 1999; LIMA, 1852)

Faz-se pertinente considerar ainda que as comarcas que mais cresceram em termos populacionais também foram aquelas nas quais mais avançavam os principais cultivos ligados à exportação – o açúcar e o café. Como referência, basta lembrar que a localidade de Campinas (São Carlos) estava localizada na 3ª Comarca, ao passo que Itu, Porto Feliz e Piracicaba (Constituição) estavam na 4ª Comarca. Nesse sentido, o Gráfico 6 ilustra justamente esse movimento, um aumento na concentração tanto de livres como de cativos nas comarcas onde avançavam os cultivos de exportação, acompanhada de uma diminuição no percentual de escravos em regiões que já apresentavam sinais de estagnação, como o vale do Paraíba e o litoral.

A diversidade de gêneros pode ser confirmada observando-se a Tabela 3, que apresenta além dos produtos mais comuns relacionados ao abastecimento interno, tais como o arroz, o feijão e o milho, outros menos frequentes, tais como o chá, a cal e o carvão, apresentando-se inclusive uma pequena produção de manufaturados representada pela presença de panos de algodão e chapéus.

Voltando ao recenseamento de Müller, percebe-se uma grande preocupação por parte do autor em descrever com detalhes cada uma das localidades paulistas de então. Informando limites, distâncias, freguesias e dando informações sobre administração pública e atividades econômicas, o marechal apresenta todas as vilas da província, iniciando a descrição pela primeira comarca.

A **1ª Comarca**, composta pelas localidades vale paraibanas de Bananal, Areias, Lorena, Guaratinguetá, Cunha, Taubaté, Pindamonhangaba e São Luís do Paraitinga, concentrava 19,2% da população total, 17,2% dos livres e 24,3% dos cativos da província. Em termos populacionais, suas maiores vilas eram as de Taubaté, Areias e Lorena, com respectivamente 11.883, 9.469 e 9.384 habitantes. As localidades com maior proporção de cativos em sua população eram Bananal (51,7%) e Cunha (48,1%).

A região, servida pelo rio Paraíba, tinha sua economia caracterizada pela produção de gêneros de subsistência tais como o milho, pelo cultivo do café e pela produção de aguardente. Nela habitavam 62.666 almas, das quais 22.198 (35,4%) eram escravos. Seu dinâmico cenário econômico pode ser observado considerando-se ser esta a comarca com maior concentração de cativos da província. Seus pouco mais de vinte e dois mil escravos correspondiam a 24,3% do total de cativos em São Paulo, com destaque para a localidade de Bananal, cuja população era majoritariamente composta por escravos.

TABELA 3 - PRODUÇÃO TOTAL DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO, 1836.

Produto	Quantidade[17]		Produto	Quantidade	
Café	588.136	arrobas	Rapaduras	46.300	unidades
Açúcar	563.108	arrobas	Pano de algodão	600	varas
Aguardente	46.728	canadas	Chá	1.970	libras
Arroz	341.220	alqueires	Telhas	92.000	unidades
Farinha de mandioca	79.765	alqueires	Marmelada	30	arrobas
Feijão	237.116	alqueires	Batatas	92	alqueires
Milho	3.870.020	alqueires	Farinha de milho	2.451	alqueires
Azeite de amendoim	666	medidas	Trigo	26	alqueires
Fumo	11.773	arrobas	Cabras	10	unidades
Algodão em rama	9.282	arrobas	Erva Mate	485.881	arrobas
Cal	1.232,5	moios	Vigas	1.623	unidades
Tabuados	2.087	Dúzias	Imbé[18]	2.480	unidades
Peixe seco	4.060	arrobas	Canoas	100	unidades
Porcos	69.158	unidades	Chapéus	310	unidades
Gado cavalar	11.400	unidades	Esteiras	198	dúzias
Gado muar	2.268	unidades	Embaúba[19]	40	arrobas
Gado vacum	35.573	unidades	Carvão	70	medidas
Gado lanígero	5.799	unidades	Ripas	110	dúzias
Toucinho	12.990	arrobas	**Valor total (Müller)**	**4.766:918$493**[20]	

Fonte: MÜLLER, 1978, p. 129.

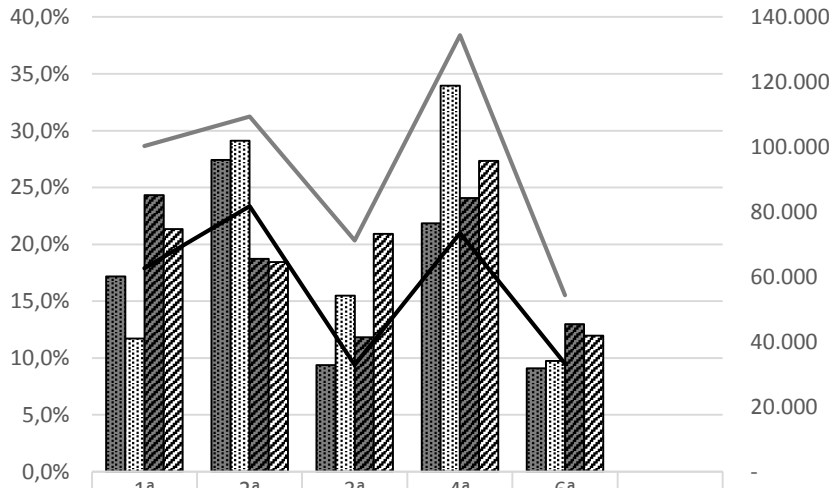
[17] Sobre as unidades de medida utilizadas no Brasil dos séculos XVIII e XIX, ver os textos de Iraci del Nero da Costa, *"Pesos e Medidas no Período Colonial Brasileiro: Denominações e Relações"*, e de Francisco Vidal Luna e Herbert Klein, *"Nota a respeito de medidas de grãos utilizadas no período colonial e as dificuldades para a conversão ao sistema métrico"*. (COSTA, 1994; LUNA & KLEIN, 2001)

[18] Ao que tudo indica, trata-se de um tipo de cipó denominado Imbé. No século XIX, cipó-imbé era utilizado como matéria prima para confecção de cordas e tecidos, servindo também como planta medicinal para tratamento de feridas, reumatismos, edemas e inflamações. (EDWALL, 1906, p. 38; MOREIRA, 1862, p. 42; MÜLLER, 1978, p. 21)

[19] O termo originário da língua tupi era utilizado para denominar de forma genérica as cecropias brasileiras. Ainda que comuns em todo o território paulista, esses tipos de árvores tinham certa preferência por ambientes mais úmidos, sendo suas folhas muito apreciadas pelos bicho-preguiça. (EDWALL, 1906, p. 14; RODRIGUES, 1882, p. 120)

[20] O valor total da produção paulista apresentado por Müller diverge daquele encontrado quando somados os valores produzidos por cada vila, cuja soma totaliza Rs.4.367:817$993. Como mencionado anteriormente, tais divergências foram discutidas por Francisco Vidal Luna, em artigo publicado em 2002. (LUNA, 2002)

GRÁFICO 6 - DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL NA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO POR COMARCAS, 1836 E 1854.[21]



	1ª Comarca	2ª Comarca	3ª Comarca	4ª Comarca	6ª Comarca	Província
Livres 1836	17,2%	27,4%	9,4%	21,8%	9,1%	100,0%
Livres 1854	11,7%	29,1%	15,5%	34,0%	9,7%	100,0%
Cativos 1836	24,3%	18,7%	11,8%	24,1%	13,0%	100,0%
Cativos 1854	21,3%	18,4%	20,9%	27,3%	12,0%	100,0%
Total de habitantes 1836	62.666	81.744	32.915	73.453	33.234	326.902
Total de habitantes 1854	100.279	109.330	71.185	134.403	54.335	469.532

Fonte: MULLER, 1978, BASSANEZI, 1999 e LIMA, 1852.

[21] Vale à pena ressaltar novamente que se respeitou a divisão por comarcas apresentada por Müller em 1836. Por essa razão, a 5ª Comarca não aparece no gráfico, pois suas vilas passaram a compor a Província do Paraná a partir de 1853. Ademais, completou-se a informação populacional compilada por Bassanezi com dados apresentados por Francisco José de Lima em 1852. (BASSANEZI, 1999; LIMA, 1852)

Como foi mencionado anteriormente, as principais atividades econômicas da região eram o cultivo do café – recém introduzido no território paulista – e a produção de cana e seus derivados.[22] Ao lado desses dois cultivos ligados à exportação e articulada a eles, desenvolvia-se a produção de alimentos como o milho, o feijão e o arroz; a criação de gado e porcos; além da produção de farinha de mandioca. Tais produtos alcançaram o valor de Rs. 988:479$416.

Nesse contexto, destaca-se a localidade de Bananal. A ocupação de seu território teve início ainda no século XVII, vinculada à busca e apresamento do elemento indígena, até que a descoberta do ouro na região de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás e a decadência da atividade ligada ao indígena promoveram a dispersão da população que então havia se fixado na região. Todavia, com o desenvolvimento da economia mineira e a consequente necessidade de abastecimento, intensifica-se o trânsito de tropas e viajantes. Como resultado, a criação de diversas vilas e de freguesias, uma das quais Bananal. (MOTTA, 1999, p. 28-30)

A vila de Bananal em 1836 possuía um total de 6.708 habitantes, dos quais 3.470 (51,7%) eram cativos. Residiam no distrito da cidade oito sacerdotes, alguns comerciantes de secos e molhados, um coletor de rendas e mais 194 pessoas alfabetizadas. O recenseamento aponta ainda a existência de oito engenhos de açúcar, 12 destilarias de aguardente, 82 fazendas de café e um engenho de serrar. O valor total da produção da vila de Bananal foi calculado em Rs. 259:426$000[23], que representa 26,2% do total produzido pela comarca e 5,44% do valor agregado produzido pela província de São Paulo.[24]

O número elevado de escravos pode ser explicado em grande medida por sua utilização tanto na produção cafeeira como na da cana de açúcar e de seus derivados. A produção açucareira, mais antiga na localidade, não chegou a ter grande expressão no contexto paulista, sendo sobrepujada rapidamente pela atividade cafeeira durante a primeira metade do Oitocentos.

---

[22] Sobre a introdução do café na região do vale do Paraíba paulista, ver os trabalhos de José Flávio Motta e Nelson Nozoe, *"Cafeicultura e Acumulação"*, publicado na revista Estudos Econômicos em 1994, e *"Os produtores eventuais de café: nota sobre os primórdios da cafeicultura paulista (Bananal, 1799-1829)"*, publicado na revista Locus em 1999. (MOTTA & NOZOE, 1994; NOZOE & MOTTA, 1999)

[23] Ainda com relação aos dados de produção apresentados por Müller, Luna (2002) ressalta a dificuldade de se compreender claramente quais foram os procedimentos adotados na agregação dos números e utilização dos preços no cálculo dos valores produzidos pelas localidades recenseadas. Como exercício, Luna recalcula os valores produzidos tanto por Bananal como por Areias. *"Para analisar esses dois resultados, tomamos as quantidades produzidas nas duas localidades, ainda segundo dados do censo, e aplicamos a cada produto os preços mínimos ali listados [...] O valor resultando [sic] em Areias (254:063$000), supera muito o número apresentado no censo. Para a vila de Bananal nosso cálculo resultou menor do que o apresentado por Müller. Como para as duas localidades utilizamos a mesma estrutura de preços, pode-se avaliar que em 1836 o valor da produção de Areias poderia ser superior à produção de Bananal, enquanto pelo recenseamento esta última vila teria uma produção três vezes superior a Areias."* (LUNA, 2002)

[24] Sobre a evolução da economia de Bananal, em especial sobre a chegada e desenvolvimento da cafeicultura cafeeira em seu território ver a tese de doutorado de José Flávio Motta, publicada em 1999, *"Corpos Escravos, Vontades Livres. Posse de cativos e família escrava em Bananal (1801-1829)"*, em especial os capítulos I e III. (MOTTA, 1999)

De uma certa maneira, a primeira comarca pode ser entendida como o espaço no qual tem início a *grande lavoura* cafeeira em São Paulo.[25] A partir dali o café seguiria seu movimento de expansão em direção ao planalto e aos solos de terra roxa do nordeste paulista onde, na segunda metade do século XIX, se tornaria o produto de maior destaque na economia nacional.[26]

Subindo a serra, a **2ª Comarca** localizava-se no entorno da capital, sendo composta pelas localidades de São José dos Campos, Jacareí, Paraibuna, Mogi das Cruzes, Santa Isabel, São Paulo, Santo Amaro, Santana de Parnaíba, Bragança e Atibaia. Essa região possuía um total de 81.744 habitantes, dos quais 17.087 (20,9%) eram escravos, correspondendo esses mesmos cativos a 18,7% do total de escravos da província.

Ao todo, as povoações da 2ª Comarca concentravam 25,0% dos habitantes da província – 27,4% dos livres e 18,7% dos cativos – sendo a proporção de cativos em sua população total calculada em 20,9%. As localidades com maior número de habitantes eram a capital – com 21.933 almas – e as cidades de Mogi das Cruzes e Atibaia, com respectivamente 10.472 e 10.211 habitantes. Já as vilas com maior proporção de cativos em sua população total eram Santana de Parnaíba (28,1%) e Paraibuna (25,6%).

Em seu território, assim como em todo território paulista, combinavam-se atividades de produção de gêneros de abastecimento e criação de animais, com a produção de outros gêneros que tanto eram consumidos internamente como direcionados ao mercado externo, tais como o café e o açúcar. As povoações de Bragança e Atibaia eram consideradas os "*celeiros"* da capital.

Nessa comarca destaca-se a cidade de São Paulo, capital da província e centro tanto das administrações civil e militar como da eclesiástica. Fundada pelos jesuítas em 1553, foi elevada às categorias de vila em 1560, e de cidade em 1712. Em 1746 tornou-se sede episcopal e em 1823 recebeu o título de Imperial Cidade. Próximas à região central possuía três freguesias, a da Sé, a do Bom Jesus do Brás, e a de Santa Efigênia. Mais distantes, localizavam-se as freguesias de Conceição, Nossa Senhora do Ó, Cotia, Nossa Senhora da Penha, São Bernardo, Juqueri, e a capela curada de MBoi. O número de cativos em sua população alcançou 5.495, perfazendo pouco mais de um quarto do total.

Conforme Müller, muitos de seus habitantes dedicavam-se ao cultivo de gêneros de subsistência, frutas, hortaliças, chá, algodão, cana-de-açúcar, café e a criação de gado. Nesse

---

[25] O termo *"grande lavoura"* utilizado aqui faz referência ao importante artigo de Alice Piffer Canabrava publicado na coletânea "*História Geral da Civilização Brasileira"*. No texto, intitulado *"A Grande Lavoura"*, Canabrava descreve com detalhes o desenvolvimento da cultura cafeeira no país, desde sua introdução no território nacional durante as primeiras décadas do século XVIII, sua chegada nos ricos terrenos basálticos do planalto paulista e rápida expansão durante a segunda metade do século XIX. (CANABRAVA, 1971)

[26] Sobre o movimento de difusão e expansão da lavoura cafeeira pelo território paulista, ver as obras de Caio Prado Júnior, *"História Econômica do Brasil"*, em especial o Capítulo 16; de Sérgio Milliet, "Roteiro do Café"; e de Pierre Monbeig, "Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo". (MILLIET, 1938; MONBEIG, 1998; e PRADO JÚNIOR, 2008)

ambiente rural, o recenseamento aponta ainda a existência de alguns pequenos engenhos de destilar aguardente, 24 fazendas de criar e três fazendas de café. (MÜLLER, 1978, p. 130)

No núcleo urbano, já é possível notar certa diversificação econômica, com o estabelecimento de comerciantes, prestadores de serviços, profissionais liberais e funcionários da administração pública. Ao todo, no distrito da cidade residiam 33 sacerdotes, quatro coletores, cinco médicos, quatro cirurgiões, sete boticários, 401 negociantes, 2.199 proprietários de bens rústicos e urbanos, além de existirem 1.009 pessoas *"que sabendo ler e escrever são aptas para serem empregadas"*. (MÜLLER, 1978, p. 51)

Adentrando um pouco mais no território, encontramos a **3ª Comarca**. Localizada na região historicamente conhecida como *"Oeste Paulista"*, era composta por apenas quatro vilas, Jundiaí, São Carlos (Campinas), Mogi-Mirim e Franca. Em seu extenso território, habitavam 32.915 pessoas, que correspondiam a aproximadamente 10% do total de paulistas. Dentre estes, havia 10.801 escravos, 11,8% do total da província, para os livres, 22.114, essa porcentagem alcançou os 9,4%.

A localidade mais populosa era a cidade de Franca, ou *Villa Franca do Imperador*, como aparecia em vários documentos da época. Descrita por Müller como sendo *"das povoações mais modernas d'esta província",* foi elevada à categoria de vila em 1824. Em seu distrito existiam as povoações de Batatais, Cajurú, e a de Nossa Senhora do Carmo, atual Ituverava. Segundo o recenseamento, possuía um total de 10.664 habitantes, dentre os quais sete sacerdotes e um coletor de rendas. O número de cativos alcançou 1.515, totalizando 14,2% da população total.

Em Franca, as principais atividades econômicas eram o cultivo de gêneros de subsistência, em especial feijão e milho, além da criação de porcos e gado de espécies variadas. Foram localizadas também algumas pequenas manufaturas de tecidos de lã e algodão. Ao todo, existiam na vila 11 engenhos de açúcar, 34 destilarias de aguardente, 176 fazendas de criar, duas fazendas de café e oito engenhos de serrar. Os vínculos comerciais dessa cidade com a província de Minas Gerais era forte e foi registrado por Saint-Hilaire,

> Os francanos cultivavam, fabricavam, em suas propriedades tecidos de algodão e de lã, e aplicavam-se especialmente à criação de gado vacum, de porcos e carneiros. Suas ocupações não se modificaram desde a época de minha viagem, mas a criação de gado vacum, no distrito de Franca, tomou grande incremento, e, em 1838, esse distrito era um dos que forneciam mais gado bovino. Em consequência de sua vida de criadores é que os habitantes da região têem a vantagem de não necessitar de grande número de escravos. (SAINT-HILAIRE, 1946, p. 119)

E mais adiante, o viajante informa o destino de parte dessa produção animal,

> Os habitantes de toda essa região aproveitam-se das excelentes pastagens da mesma, para a criação de carneiros, de bois e de porcos. Os fazendeiros [itálicos no original – LSL] mais ricos remetem os animais que criam por sua própria conta, para a capital do Brasil; mercadores da comarca de São João d'El-Rey adquirem os dos proprietários menos abonados. Um grande

> número de bois é, assim, levado da região para as vizinhanças de São Paulo, onde são utilizadas no serviço dos engenhos de açúcar, e onde, devido à má qualidade das pastagens pouco duram, o que obriga os proprietários a substituí-los por outros, constantemente. (SAINT-HILAIRE, 1946, pp. 124-125)

O valor total da produção da vila de Franca do Imperador foi calculado em Rs. 111:882$920, representando 2,4% do valor agregado produzido na província de São Paulo. Dados do *Quadro Estatístico de Alguns Estabelecimentos Rurais da Província de São Paulo,* compilados por José Joaquim Machado de Oliveira mostram que em 1854 as principais atividades da região continuavam a ser a criação de gado e a produção de açúcar e outros derivados da cana. Conforme o levantamento, em meados da década de 1850 a localidade possuía 20 fazendas de açúcar e outras 90 de criação de gado, sendo a produção de açúcar estimada em Rs. 20:000$000 e a de gado em Rs. 45:200$000. (Cf. BASSANEZI, 1999, p. 389-394)[27]

Ainda considerando a 3ª Comarca, uma segunda localidade merece destaque. Trata-se da vila de São Carlos, ou Campinas como também era conhecida. Segundo Saint-Hilaire,

> É à fabricação do açúcar que a cidade de Campinas deve a sua origem. Durante muito tempo, acreditou-se que as terras pretas das redondezas de Itu fossem as únicas apropriadas ao cultivo da cana-de-açúcar, em toda essa parte da província. Entretanto, apesar desse conceito já muito arraigado, alguns agricultores tentaram, por volta de 1770, plantar essa gramínea em algumas terras de tom vermelho escuro pertencentes ao atual termo de Campinas. O sucesso coroou seus esforços, e em breve o seu exemplo foi seguido por grande número de agricultores. Construiu-se uma igreja, consagrada a Nossa Senhora da Conceição, sendo nela celebrada uma missa pela primeira vez em 1776. Formou-se um povoado, que recebeu o nome de Campinas, e não tardou que sua igreja se tornasse paroquial. Finalmente, em 1797, o capitão-general Antônio Manuel de Melo Castro e Mendonça elevou o arraial a sede do termo, com o nome de São Carlos, o novo povoado [...] (SAINT-HILAIRE, 1976, p. 109)

A cultura da cana prosperou e o povoado cresceu. Em meados da década de 1830, Campinas possuía um total de 6.689 habitantes, dos quais 3.917 cativos. Esses escravos compunham 58,6% de sua população total, sendo empregados principalmente nos engenhos e fazendas da região.

Conforme o levantamento de Müller, em 1836 a vila possuía em seu território 93 engenhos de açúcar, todos com destilação de aguardente, seis fazendas de criar, nove fazendas de café e mais 16 engenhos de serrar. Tais estabelecimentos eram responsáveis pela produção de aproximadamente 15% da aguardente, 8,8% da produção de feijão e 7,2% da produção de açúcar da província. O valor total da produção campineira alcançou os Rs. 308:325$620, representando 6,5% do total produzido pela província.

[27] Sobre os dados apresentados pela Câmara Municipal de Franca, José Joaquim Machado de Oliveira informa ser a cultura da cana feita nas fazendas de criação de gado. (Cf. BASSANEZI, 1999, p. 394)

Com o passar dos anos, a produção de açúcar e outros derivados da cana seria rapidamente sobrepujada pela cultura cafeeira, já presente na região no momento do recenseamento de Müller. Em 1854, segundo os quadros elaborados por José Joaquim Machado de Oliveira, Campinas possuía dentre seus diversos estabelecimentos rurais, 44 fazendas de açúcar e 177 fazendas de café. Partindo dos dados de 1836, observa-se uma queda de 52,7% no número de propriedades açucareiras contra um crescimento de 1.866,7% no número de fazendas produtoras de café. O valor total da produção cafeeira em Campinas foi estimado em Rs. 1.006:650$000, enquanto o da produção de açúcar foi de Rs. 99:694$000. (BASSANEZI, 1999, p. 389-394)[28]

Mais ao sul da província paulista, temos a **4ª Comarca**. Composta pelas localidades de Itu, Capivari, Porto Feliz, Constituição (Piracicaba), Araraquara, Sorocaba, São Roque, Itapetininga, Itapeva e Apiaí, talvez seja a comarca mais extensa das seis descritas por Müller. Em seu território, que ia da área central – apenas como ponto de referência podemos citar a localidade de Itu – até aquela mais ao sul do atual Estado de São Paulo, viviam 73.453 pessoas, sendo 21.967 (29,9%) escravos. Ao todo, seus habitantes correspondiam a 22,5% da população da província, sendo 21,8% dos livres e 24,1% dos cativos paulistas, sendo esta a segunda maior concentração de escravos das seis comarcas. Sua economia era marcada pela produção de gêneros de subsistência, pelo cultivo do café e pela produção de açúcar e aguardente, com destaque para essas duas últimas atividades. Nesse contexto, destaca-se a localidade de Itu.

Hercule Florence ao visitar a cidade em 1825 como membro da comissão científica da expedição fluvial do rio Tietê ao Amazonas, dirigida pelo então cônsul geral da Rússia no Rio de Janeiro, Georg Heinrich von Langsdorff, descreveu a localidade como sendo

> [...] espraiada em vasto terreno. Há algumas casas de sobrado. As ruas não são alinhadas como as de Jundiaí, mas em compensação têm um passeio de lajes de ardósia de mais de um metro quadrado, tiradas de uma pedreira, distante algumas léguas, e de tal espessura que resistem aos choques dos carroções em que são trazidas. Esse lajedo daria muito realce à beleza do povoado, caso não fizesse contraste com o meio da rua inteiramente descalço e tão cheio de pedras e matacões, que se torna o trânsito incômodo e até perigoso. Em muitos lugares há areia fina e quando chova formam-se lamaçais de enterrar-se o pé até acima do tornozelo. (FLORENCE, 1948, p. 48)

[28] Há que se ressaltar uma advertência feita pelo compilador aos dados campineiros. Ao final dos quadros apresentados, encontra-se a seguinte observação: *"A Câmara Municipal reconhece inexatidão nas informações que dá, não só quanto ao número das arrobas de café e de açúcar, por isso que alguns fazendeiros por uma desconfiança ou prevenção mal entendida os dê menos; como a respeito das terras das fazendas, cuja maior parte é dada por estimativa visto que não se acharão medidas."* (Cf, BASSANEZI, 1999, p. 394)

FIGURA 5 – SALTO DE ITU, 1825.
Fonte: FLORENCE, 1948, p. 48a.

A vila de **Itu** pertencia ao chamado *quadrilátero do açúcar*, uma região marcada, como o próprio nome diz, pela produção açucareira. A atividade se manteve como predominante inclusive durante o avanço da cafeicultura. Em 1836, Müller descreve a povoação como grande, florescente e abastada, compreendendo em seu termo, além da sede, as localidades de Capivari e Porto Feliz, com um total de 25.876 habitantes, dos quais 11.344 (43,8%) eram escravos. Segundo Saint-Hilaire,

> Em 1811, Itu passou à capital de uma comarca que compreendia Mojimirim, Campinas, Porto Feliz, Sorocaba, Itapeva, Itapetininga e Apiaí. Com a nova divisão da Província de São Paulo em seis comarcas (1833), Itu tornou-se sede da quarta. A assembleia provincial elevou-se à cidade e o Imperador D. Pedro I deu-lhe o título de *fidelíssima*. [...] Não obstante, podemos dizer que, apesar de seu título de *fidelíssima*, a cidade foi uma das primeiras a tomar parte na revolta de 17 de maio de 1842 contra o governo central, a qual, entretanto, foi facilmente dominada pelos partidários deste. (SAINT-HILAIRE, 1976, p. 168)

Além da cana-de-açúcar, eram cultivados na localidade: gêneros alimentícios, café e chá; criados porcos, gado bovino e equino. Müller apontou a existência de 98 engenhos de açúcar, uma fazenda de criar, um engenho de serrar, informando também serem produzidos nos engenhos de açúcar, aguardente e rapadura. O valor total da produção ituana foi calculado em Rs. 207:391$680, representando 4,35% do valor agregado produzido na província de São Paulo.

As localidades hoje pertencentes ao atual Estado do Paraná compunham a **5ª Comarca** paulista em 1836. Reunindo as vilas de Castro, Curitiba, Vila Nova do Príncipe, Paranaguá, Guaratuba e Antonina, a 5ª Comarca reunia quase 43 mil habitantes, dos quais 7.341 (17,1%) eram escravos. Ao todo, essa região concentrava 13,1% do total de habitantes da província de São Paulo, 15,1% dos livres e 8,0% de seus cativos. A cidade mais populosa era Curitiba, que viria a se tornar capital da Província do Paraná por ocasião da sua criação em 1853. Saint-Hilaire, ao visitar a cidade em 1820, registrou:

> Curitiba foi construída numa das partes mais baixas de uma vasta planície ondulada que, como já disse, apresenta uma agradável alternativa de matas e campos e é limitada do sul ao nordeste pela Serra de Paranaguá. A cidade tem uma forma quase circular e se compõe de duzentas e vinte casas (1820), pequenas e cobertas de telhas, quase todas de um só pavimento, sendo, porém, um grande número delas feitas de pedra. Todas as casas, como ocorre em Minas e Goiás, possuem o seu quintal, mas não são bananeiras, mamoeiros ou cafeeiros que se veem ali, e sim macieiras, pessegueiros e outras árvores frutíferas europeias. (SAINT-HILAIRE, 1978, p. 71)

O mesmo viajante relatou ser comum na região a fabricação do mate, considerado por ele um importante produto de exportação. Registrou também que apesar de férteis, os campos e matas ao redor de Curitiba tinham clima inconstante, com invernos intensos, fortes geadas e verões muito quentes, o que dificultava o cultivo cafeeiro. Não obstante, eram cultivados em larga escala o milho, o arroz, o trigo, o feijão e o fumo.

Müller registra em 1836 uma pequena produção cafeeira em Curitiba, de apenas 3 arrobas, e além dos produtos e cultivos mencionados por Saint-Hilaire ainda anotou a produção de farinha de mandioca, a criação de gado – bovino, cavalar, muar, lanígero e suíno –, o fabrico do toucinho e uma pequena extração aurífera, tão-somente 78 oitavas do precioso metal, o equivalente a aproximadamente 285 gramas.[29] Conforme Saint-Hilaire, o ouro, que havia sido encontrado no final do século XVII, foi atividade importante na região até o início da década de 1770, tendo sua extração decaído a partir de então.

> No ano de 1680 o paulista Salvador José Velho descobriu terrenos auríferos nas vizinhanças de Curitiba, os quais, segundo Pedro Tacques, ainda eram muito produtivos em 1772. À época de minha viagem todo mundo sabia da existência desses terrenos e de outros, pouco distantes dali, mas ninguém se interessava mais por eles, e não parece que tenham voltado mais tarde a ser explorados. (SAINT-HILAIRE, 1978, p. 79)

O total produzido pela vila de Curitiba em 1836, incluindo-se nas estimativas o ouro extraído de seu território, alcançou o valor de Rs. 176:824$000. Faz-se pertinente mencionar que das localidades pertencentes à 5ª Comarca, apenas em Curitiba registrou-se a atividade de extração aurífera. Ademais, as mencionadas 78 oitavas de ouro sequer são incluídas por Müller no agregado da província, reproduzido anteriormente na Tabela 2.[30]

E por fim, temos a **6ª Comarca**, composta pelas localidades litorâneas da então província paulista, excluindo-se Paranaguá. Reunindo as vilas de Iguape, Cananeia, Santos, Conceição (Itanhaém), São Vicente, São Sebastião, Vila Bela (Ilhabela) e Ubatuba, a 6ª Comarca possuía um total de 33.234 habitantes, dos quais 11.830 (35,6%) eram escravos. Era a segunda comarca menos populosa da província, concentrando 10,2% dos habitantes da província, 9,1% da população livre, e 13,0% dos cativos paulistas da época.

Nessa região, a vila mais populosa era Iguape. Localizada no litoral sul paulista, a vila possuía na época do levantamento de Müller, 9.396 habitantes. O marechal não soube informar a data de sua fundação, apenas pôde apurar, considerando alguns assentos de batismo da matriz, que sua igreja tinha pelo menos 259 anos. *Cabeça de termo*, possuía em seu território a freguesia de Xiririca e a capela curada de Santo Antônio do Juquiá. Entre seus habitantes destacavam-se três sacerdotes, um coletor, um médico, dois cirurgiões, dois boticários, 82 comerciantes e 164 pessoas alfabetizadas. O número de cativos alcançou 2.647, perfazendo 28,2% de sua população total.

Sua principal atividade econômica era o cultivo do arroz, sendo este o principal produto comercial. Destarte, este foi o único produto mencionado no levantamento de 1836. Conforme o recenseamento, a vila de Iguape possuía 82 engenhos de socar arroz que

---

[29] Para a conversão dos pesos foram utilizadas as relações de equivalência informadas por Iraci del Nero da Costa no texto *Pesos e medidas no período colonial brasileiro.* (COSTA, 1994)

[30] Os dados utilizados para a elaboração da Tabela e que não incluíam a produção aurífera foram obtidos na *Tabella nº 3* do levantamento de Müller, correspondendo ao último item listado pelo marechal, *Producção Total*. (MÜLLER, 1978, pp. 124-129)

produziram 118.296 alqueires, aproximadamente 35% do total produzido pela província. Contudo, o valor desta produção era relativamente pequeno, Rs. 94:638$800, representando apenas 0,02% do produto total paulista. Além do arroz, a cidade produzia para seu próprio consumo: café, feijão, milho e mandioca, produtos para os quais não foram informadas as quantidades produzidas e tampouco seu valor.

CAPÍTULO 2

ORÇAMENTOS E BALANÇOS

A história tributária do Brasil, meus senhores, já não opõe aos esforços do investigador o inextricável emaranhado das florestas ainda virgens; mas está muito longe de ser uma estrada facilmente palmilhável.
(CASTRO, 1989, p. 13)

DA CONSTITUINTE DE 1823 AO ATO ADICIONAL

No dia 3 de outubro de 1834, o brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar[31], então presidente da província de São Paulo, dirigia-se ao Conselho Geral da Província pela primeira vez depois de promulgado um importante conjunto de reformas institucionais que impactariam de maneira significativa o sistema administrativo imperial. Em 03 de outubro de 1834, reunido com os senhores Manoel Joaquim do Amaral Gurgel, Bernardo José Pinto Gavião Peixoto, Joaquim José de Moraes e Abreu, e José Manoel da Luz[32], o brigadeiro declarava,

> Sendo esta a primeira vez que tenho o prazer de ver-me entre vós, depois que foram decretadas as Reformas, esta obra tão reclamada pelas necessidades públicas, quão apreciada pelos amigos da liberdade, em que, dando-se os preciosos meios de desenvolvimento às províncias, conservou-me contudo o centro de ação, e de força, essencial a um grande Estado, não posso dispensar-me de congratular-me convosco de antemão pelas vantagens e prosperidade, que à nossa província, como uma das que

[31] O brigadeiro foi o sexto presidente da província paulista, governando de 17 de novembro de 1831 a 11 de maio de 1835, período longo se comparado ao dos seus antecessores, que ficaram em média apenas alguns meses. A exceção que confirma a regra foi a do visconde de Congonhas do Campo, o primeiro presidente paulista, que ficou três anos no cargo. Raphael Tobias de Aguiar era natural da cidade de Sorocaba, onde nasceu em outubro de 1795. Filho de uma abastada família da região, assumiu ainda jovem os negócios da família após a morte de seu pai. Serviu no Regimento de Milícias da cidade, chegando até coronel-comandante. Por ocasião dos conflitos que resultaram na declaração de Independência, formou e equipou um regimento de cem homens que marcharam para o Rio de Janeiro para combater as tropas portuguesas, contribuindo com Rs. 12:000$000 para a causa separatista. Já no Império, ocupou diversos cargos na administração pública, sendo membro do Conselho do Governo, Conselho Geral da Província, deputado provincial, presidente da Câmara dos Deputados Provinciais, deputado geral e presidente da província em mais de uma ocasião. Em São Paulo, foi um dos grandes responsáveis pela construção da chamada estrada da maioridade, ligando as cidades de São Paulo e Santos. (EGAS, 1926, p. 105)

[32] Os senhores Manoel Joaquim do Amaral Gurgel, Bernardo José Pinto Gavião Peixoto, Joaquim José de Moraes e Abreu, e José Manoel da Luz eram membros do Conselho Geral da Província de São Paulo, cuja eleição ocorreu em 1833. (CONSELHO GERAL DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO. Atas. Jornal "O Novo Farol Paulistano", ed. 228 e 233)

> tem marchado à frente na carreira da liberdade deve colher desta nova organização.[33] (EGAS, 1926, p. 50)

As *Reformas* mencionadas por Aguiar eram aquelas reunidas na lei n. 16 de 12 de agosto de 1834, mais conhecida como Ato Adicional. Elaborado no âmbito das reformas liberais do período regencial, o Ato teve como uma de suas consequências mais importantes a criação de órgãos legislativos regionais, as Assembleias Legislativas Provinciais.

O projeto foi amplamente discutido, sendo aprovado pela Câmara dos Deputados na sessão de 29 de julho de 1834. O texto foi discutido diversas vezes, rejeitado em duas votações, até que após os debates terem promovido alterações no texto original, foi aprovado em terceira votação na mencionada sessão. O que para alguns significou o comprometimento dos objetivos reformistas, para outros significou um resultado final mais amadurecido. Em artigo publicado no jornal *Correio Oficial* do Rio de Janeiro e reproduzido em São Paulo pelo jornal *O Novo Farol Paulistano*, é possível encontrar uma clara crítica àqueles chamados de *ultra reformistas*.

> O empenho dos ultra reformistas em embaraçar o triunfo das Reformas não pôde fazer dobrar a seus caprichos a honrada maioria da Câmara dos senhores deputados; e porque está bem convencida das verdadeiras necessidades do Brasil, expressaram por seus votos, em tão importante matéria, a vontade da Nação; confiamos no bom senso, e constante amor do bem dos brasileiros em geral, que, cerrando os ouvidos às declamações caluniosas dos que promovem a desobediência às leis e às autoridades, como meio de chegarem a seus fins, (que não são decerto os da prosperidade da pátria) se esforcem com toda a prudência à colher os doces frutos de tão assinalado benefício, dentro dos limites da lei e da razão, que firmam e abrilhantam a liberdade, e o vem ser do povo conhecedor de seus verdadeiros interesses. (O NOVO FAROL PAULISTANO, ed. 288, de 12 de agosto de 1834)

O *Novo Farol Paulistano* era um jornal paulista, criado em 1831 como continuação do antigo *Farol Paulistano.* Se o *Farol* se posicionava contra a monarquia, principalmente em razão do movimento centralizador, o novo jornal, dirigido por José Manuel da Fonseca[34] e Francisco Bernardino Ribeiro[35], era favorável ao governo regencial. Em seus artigos e publicações, ainda que de autoria não declarada, pode-se encontrar com frequência um posicionamento de apoio às ações da Regência. Por essa razão, mais adiante, na mesma edição do *Novo Farol,* o articulista não identificado afirma que, após publicadas, as reformas darão maiores condições às províncias de administrarem seu cotidiano *"sem contudo desdar o precioso nó, que as liga em um só corpo respeitável de Monarquia Constitucional Representativa"*, regime que os brasileiros

[33] Para a comodidade do leitor, esta e as demais citações de época reproduzidas no decorrer do texto tiveram sua ortografia e gramática atualizadas.

[34] José Manuel da Fonseca era advogado – formado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – proprietário rural e jornalista. Vice-presidente da província de São Paulo (1839 e 1842); deputado geral (1843-1844); e senador (1854-1870). Faleceu em São Paulo, em março de 1870. (SENADO FEDERAL, [s.d.])

[35] Francisco Bernardino Ribeiro era Bacharel em Ciências Sociais e Jurídicas pela Faculdade de São Paulo, onde a partir de 1836 passou a lecionar Direito Criminal. (BLAKE, 1893, p. 409-410)

haviam adotado desde a Independência. (O NOVO FAROL PAULISTANO, ed. 288, de 12 de agosto de 1834)

A promulgação do Ato Adicional pode ser entendida como o segundo capítulo de uma disputa que havia começado anos antes, e que tem como espaço privilegiado para seu entendimento os debates da assembleia constituinte aberta por D. Pedro I em 3 de maio de 1823.[36]

O funcionamento da Assembleia foi conturbado.[37] Num primeiro momento, a falta de organização e rotina burocrática comprometeram o andamento dos trabalhos, produzindo muito poucos resultados concretos. As primeiras sessões foram marcadas por um clima de euforia, com pronunciamentos que exaltavam a grandeza da nova nação e propostas nas quais se defendia desde uma anistia geral a todos os envolvidos no conflito de independência até a expulsão do território nacional de todos aqueles suspeitos de não apoiarem a causa da emancipação. Marcando o início dos trabalhos, a instalação de várias comissões, que ficaram responsáveis por dar encaminhamento a questões, tais como o reconhecimento dos diplomas dos deputados eleitos, a elaboração do regimento interno e a redação do projeto da constituição.[38] Todavia, conforme destacado por Varnhagen,

> Corriam os trabalhos (*da Constituinte*) com falta de ordem e de método, em resultado da nenhuma experiência destas lides da maior parte dos operários, começando pela presidência, umas vezes exercida pelo bispo, outras por José Bonifácio, e seguindo-se os mais que compunham a mesa. (VARNHAGEN, 1940, p. 280; itálicos no original)

> Continuava-se, porém, a observar, no andamento das discussões, a natural falta de conhecimento dos estilos parlamentares; sendo a sua marcha entorpecida de contínuo com indicações, propostas, apresentações de pareceres de comissões, requerimentos e reclamações particulares,

[36] Conforme Varnhagen (1917), para a composição da constituinte foram convocadas novas eleições, sendo o número de deputados de cada província calculado a partir das estatísticas populacionais de 1819, publicadas em 1822. Dessa forma, o número de representantes foi superior àquele enviado às Cortes de Lisboa em 1820. Tendo em vista a instabilidade interna gerada pela declaração de independência, todo o processo – da eleição à reunião dos deputados no Rio de Janeiro – foi longo. *"Só em abril se achavam presentes uns 53 e foi logo decretada a reunião das sessões preparatórias, vindo sempre dois ou três de menos nas sessões imediatas, e às vezes até mais, a ponto de que não podia haver sessão, por falta de número legal."* (VARNHAGEN, 1940, p. 273)

[37] Sobre o funcionamento da Assembleia Constituinte de 1823, ver por exemplo as obras de José Honório RODRIGUES (1974), Francisco Adolfo de VARNHAGEN (1940), Max FLEIUSS (1922), e Alfredo d'Escragnolle de TAUNAY (1974).

[38] Logo na primeira sessão criou-se duas importantes comissões, sendo a primeira responsável por verificar a legalidade dos diplomas dos deputados eleitos para compor a assembleia, composta por cinco deputados, e a segunda, responsável por verificar a legalidade dos diplomas dos cinco deputados eleitos para formar a primeira comissão. Nas sessões seguintes, foram criadas mais três importantes comissões, a do regimento e a da constituição, além da comissão de minas e bosques. Nas demais sessões, foram formadas mais 16 comissões permanentes, dentre as quais as da colonização, do comércio, a eclesiástica, a estatística e diplomacia, a da fazenda, a da guerra e marinha, a de instrução pública, a de legislação, a de petições, a dos poderes, da política interna, da redação do diário, da redação das leis e a de saúde pública; três outras comissões especiais, para a lei marcial, para a formação da tabela para leis complementares, e para conhecer a representação dos oficiais da guarnição da corte; e mais duas outras comissões de fora, que prestavam assessoria às comissões da guerra e marinha e para a de saúde, compostas por especialistas não deputados. (Cf. RODRIGUES, 1974, p. 35-36)

> recomendações feitas ao Governo e outros assuntos. (VARNHAGEN, 1940, p. 282)

As reflexões de Varnhagen, ainda que redigidas durante a segunda metade do século XIX[39], não se afastam muito do que pode ser encontrado em jornais publicados em 1823. Como exemplo, pode-se citar o trecho publicado pelo periódico *O Sylpho* em 20 de agosto daquele mesmo ano.[40] Em artigo assinado pelo *Amigo da verdadeira ordem*, é possível perceber a frustração com a falta de resultados concretos da Assembleia. O texto menciona diretamente o silêncio do imperador e da imprensa em geral *"como se ainda algemada se visse"*. Nas palavras do próprio autor,

> O silêncio que tem vv. mm. Guardado sobre a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império, indo nesta parte de acordo com o demais Periódicos desta Capital; como se ainda algemada se visse a faculdade de patentear cada um seus princípios políticos, e de advertir aos Funcionários Públicos de seus deveres; faz com que eu, deixando a singela hibernação em que tenho vivido à muito; pegue da pena para dirigir-lhe duas linhas; por quanto não pareça que a Assembleia é Corpo morto, é da maior indiferença para a Nação [...] À muito tempo, Srs. Redatores, que ando com cócegas de dizer duas palavras sobre a nulidade dos trabalhos da Assembleia. Estávamos representados desde 3 de maio, e até hoje ainda se não tem publicado uma só Lei; ainda se não tomou uma só medida geral; ainda se não proclamou à Nação; ainda se não apresentou o Projeto de Constituição. (O SYLPHO: PERIODICO FLUMINENSE, ed. 5, 20 de agosto de 1823, p. 21-22)

O colegiado permaneceu reunido por pouco tempo. Tendo como estopim o aumento das hostilidades contra os nascidos em Portugal, polêmica alimentada principalmente pelos Andradas[41], assim como os crescentes atritos entre esses irmãos e a figura do imperador, a

---

[39] O volume dedicado à História da Independência do Brasil foi a última obra escrita por Varnhagen antes de sua morte, em 1878. Foi originalmente publicado em 1916 pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, no tomo 79, v. 133 de sua tradicional revista. (Cf. LIMA, 2016, p. 163)

[40] Existem poucas menções ao jornal na historiografia. Fundado por amigos de Gonçalves Ledo, *O Sylpho: Periodico Fluminense*, era impresso na *Typographia de Silva Porto e Companhia*, e circulou no Rio de Janeiro entre agosto e dezembro de 1823. Em sua primeira edição, assume o compromisso de defender *"a causa da liberdade da Patria"*, e citando de forma livre François Fénelon, afirma ser necessário *"que um povo tenha Leis escritas, sempre permanentes, e consagradas por toda a Nação; que sejam superiores a tudo; que os governantes só por elas gozem de autoridade; que tudo possam para o bem; segundo as leis; que nada possam contra elas para autorizar o mal."* (O SYLPHO: PERIODICO FLUMINENSE, ed. 1, 06 de agosto de 1823, p. 1) A citação feita pelo jornal é acompanhada pelo texto em francês. Contudo, o original Fénelon é um pouco diferente, mesmo considerando a versão em francês apresentada pelo periódico: *"Ce milieu est qu'un peuple ait des lois écrites toujours constantes et consacrées par toute la nation; qu'elles soient au-dessus de tout, que ceux qui gouvernent n'aient d'autorité par elles, qui'ils ne puissent tout pour le bien, et suivant les lois; qu'ils ne puissent rien contre ces lois pour autoriser le mal."* (MOTHE-FÉNÉLON & ALLENT, 1825, p. 118) Conforme Molina, o *Sylpho* foi fundado por amigos e apoiadores de Gonçalves Ledo, adotando em sua narrativa um tom moderado e ligado à maçonaria. (Cf. MOLINA, 2015)

[41] Conforme Varnhagen, a questão dos nascidos em Portugal, seu papel e inserção na nova nação, preocupou muitos dentre aqueles envolvidos na Constituinte. Os debates discutiam desde a manutenção ou não dos corpos de oficiais das forças armadas – quase totalmente compostos por nascidos em Portugal – até a própria figura do imperador, ele próprio nascido na antiga metrópole e nesse momento ainda herdeiro do trono português. (Cf. VARNHAGEN, 1940, p. 311) As falas contra o imperador não se davam no âmbito da Assembleia, mas sim anonimamente por meio de artigos publicados na imprensa fluminense.

crise final que resultaria no fechamento de nossa primeira constituinte ocorreu em novembro de 1823. A complicada situação foi bem sintetizada por FLEIUSS (1922),

> A formidável oposição dos Andradas pela imprensa e na Assembleia Constituinte e os seus contínuos ataques aos atos do Governo e ao Exército, irritaram profundamente os ânimos, a ponto de D. Pedro resolver-se, de vez, a bani-los ou a dissolver a Câmara. Os ministros que discordaram dessa medida violenta foram imediatamente demitidos a 10 de Novembro; e dirigindo-se em pessoa à cidade, na manhã de 12, à frente de um corpo de cavalaria, fez o imperador cercar o Paço da Câmara por uma força militar, e, pelo brigadeiro Moraes, uma ordem para que se dissolvesse a Assembleia imediatamente. (FLEIUSS, 1922, p. 154-155)

Dois dos três irmãos Andradas foram presos ao sair da Assembleia, juntamente com seu sobrinho, o também deputado Belchior Pinheiro, José Joaquim da Rocha e Francisco Montezuma. José Bonifácio foi preso pouco depois, em casa. Todos ficaram detidos no Arsenal da Marinha, sendo posteriormente exilados.[42]

Para José Honório Rodrigues, a obra legislativa da Constituinte, ainda que de alcance limitado, foi relevante. Seus trabalhos resultaram na apresentação de 39 projetos de lei, dentre os quais pode-se citar o projeto do regimento interno; o projeto de Constituição; além de 147 propostas e 238 pareceres elaborados pelos deputados, individualmente ou em comissões. (Cf. RODRIGUES, 1974, p. 49) Todavia, o número de leis aprovadas foi pequeno, apenas seis, todas promulgadas com data de 20 de outubro de 1823. (Cf. MELO, 1863, p. 8-10; TAUNAY, 1974, p. 15)[43]

Sem dúvida, dentre os diversos produtos da Assembleia o mais importante seria o da primeira Constituição nacional. A comissão responsável pela elaboração do esboço havia sido constituída na sessão de 5 de maio, sendo composta por Antônio Carlos (relator), José Bonifácio, M. F. da Câmara de Bittencourt e Sá, Araújo Lima, José Ricardo e Moniz Tavares. A primeira versão do texto foi apresentada na sessão de 1º de setembro, e no dia 15 de

---

[42] Além desses, foram presos e depois liberados os deputados Vergueiro, Muniz Tavares, Henriques de Resende Carneiro da Cunha, Alencar, Cruz Gouveia, Xavier de Carvalho e Luís Inácio de Andrade Lima. Dois filhos menores do deputado José Joaquim da Rocha também foram detidos, assim como o conselheiro Antônio de Menezes Vasconcellos de Drummond. (Cf. RODRIGUES, 1974, p. 222-223)

[43] Conforme descreve Marcondes Homem de MELO (1863), as leis promulgadas em 20 de outubro de 1823 foram as seguintes: "Lei regulando a forma que devia ser observada na promulgação dos decretos da constituinte, sem dependência de sanção imperial; projeto da comissão de constituição, relator Araújo Lima, na sessão de 12 de junho [...] Lei revogando o decreto de 15 de fevereiro de 1822 que criara o conselho de procuradores de províncias, e providenciando à respeito; projeto de Antônio Carlos, na sessão de 21 de maio [...] Lei revogando o alvará de 30 de março de 1818 sobre sociedades secretas e dando novas providências; projeto de J. A. Rodrigues de Carvalho, na sessão de 7 de maio [...] Lei proibindo aos deputados o exercício de qualquer outro emprego durante o tempo da deputação, exceto o de ministros e intendente geral de polícia; projeto de Araújo Vianna, na sessão de 21 de julho [...] Lei abolindo as juntas provisórias estabelecidas pelo decreto de 29 de setembro de 1821, dando nova forma aos governos das províncias, que passaram a ser administrados por presidente e conselho; projeto de Antônio Carlos, na sessão de 9 de maio [...] Lei marcando qual a legislação que ficava vigorando no Império após a independência; projeto de A. L. Pereira da Cunha [...]" (MELO, 1863, p. 8-10) Além dessas, também houve a promulgação na mesma data de 20 de outubro de 1823 de um projeto de lei, que regulava a liberdade de imprensa e que havia sido apresentado pela comissão de legislação. Tal projeto entrou em vigor por um decreto do poder executivo, em 22 de novembro de 1823. (Cf. MELO, 1863, p. 8-10)

setembro foram iniciadas as discussões. (MELO, 1863, p. 7-9) Conforme registrado por Homem de Melo em 1863,

> Todos os grandes princípios das liberdades constitucionais, todas as novas conquistas do sistema representativo, eram aí proclamados e consagrados. A liberdade pessoal, a igualdade perante a lei, a publicidade do processo, a abolição do confisco e da infâmia das penas, a liberdade religiosa, a liberdade de imprensa e de indústria, a garantia da propriedade, o julgamento pelo júri eram aí solenemente reconhecidos. (MELO, 1863, p. 9)

Conforme Taunay, *pari passu* à elaboração do primeiro projeto constitucional, sua apresentação à Assembleia e o início das discussões a ele relacionadas, ocorria também o desgaste da relação entre o Imperador e a Constituinte, em especial os Andradas. Com isso, cresciam os rumores de que os deputados planejassem incluir no texto constitucional meios de cercear o poder do Imperador, o que por sua vez agravava ainda mais a situação descrita anteriormente, culminando nos eventos de novembro de 1823. (Cf. TAUNAY, 1974, p. 16)

Todavia, se o projeto constitucional elaborado pela Assembleia foi considerado por Melo (1863) um tanto quanto progressista, o mesmo não pode ser dito com relação ao texto promulgado em 1824. A mudança de rumos começa antes mesmo da dissolução do colegiado de deputados, com a demissão do gabinete Andrada em 14 de julho de 1823 e a nomeação de *"homens que tinham a reputação de mais moderados"*. Pelo menos em parte, os conflitos entre o governo, os deputados e os Andradas, podem ser explicados por uma falta de costume desse mesmo governo em prestar contas de seus atos. Recém-saído da condição de colônia, mas guardando ainda muitos laços com as instituições anteriores – tendo em vista, inclusive, a origem portuguesa de nosso imperador – o recém-constituído governo imperial reagia muitas vezes como se ainda fosse um governo metropolitano. (Cf. MELO, 1863, p. 10) Como exemplo, pode-se citar o seguinte caso, no qual o governo, ao não aceitar uma decisão da Assembleia acabou por acentuar as divergências até então existentes. Trata-se da nomeação de Felizberto Caldeira Brant Pontes como enviado diplomático à Inglaterra, responsável por negociar, entre outros pontos, o encerramento do tráfico de escravos para o Brasil.[44]

> [...] o ministro do império Carneiro de Campos pediu à assembleia autorização para seguir para Londres em caráter diplomático o deputado Felisberto Caldeira Brant Pontes, não obstante a lei, recentemente promulgada, de 20 de outubro, que inibia aos deputados, durante o tempo da sessão, o exercício de qualquer cargo, à exceção do de ministro de estado e intendente geral da polícia. O deputado Montezuma o opôs-se à essa autorização com todos os recursos da tribuna e foi nisso apoiado por Martim Francisco. Antônio Carlos, como membro da comissão de constituição, deu parecer a favor e na discussão defendeu com sua palavra prestigiosa a medida pedida pelo ministro. Na sessão de 6 foi a dispensa

[44] O fato foi relatado também por Varnhagen. Todavia, é importante mencionar que o referido autor não analisa os fatos da mesma maneira e nem com a mesma ênfase que Francisco Ignacio Marcondes Homem de Melo. (MELO, 1863, p. 11-13; VARNHAGEN, 1940, p. 317-318) Aliás, de modo geral tanto Varnhagen como Armitage assumem um tom crítico com relação aos Andradas e os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1823, enquanto Homem de Melo tem uma posição mais favorável à sua atuação.

> concedida pela assembleia. O governo, porém, não estava acostumado a essas contrariedades, à essa fiscalização severa de seus atos. Daí esse antagonismo vivo e flagrante, essa irritação sempre crescente entre a assembleia e o governo, que veio infelizmente complicar-se com as rivalidades de nacionalidade. O governo, até então independente e livre de peas[45], sofria com constrangimento a ação de um poder soberano, que lhe ditava a lei e tomava-lhe contas. (MELO, 1863, p. 11-13)

Para Taunay, existem diferenças substanciais entre o texto elaborado pela comissão constitucional e aquele promulgado em março de 1824. De modo geral, se o projeto da Constituinte limita o poder do Imperador, atribuindo um papel de maior relevância aos parlamentares, o texto final promulgado em 1825 amplia o raio de atuação do monarca, conferindo-lhe uma série de atribuições até então consideradas excessivas pelos membros da comissão constitucional, e que por essa razão não figuram entre os artigos do projeto inicial. (Cf. TAUNAY, 1974, p. 20-21)

Apoiando-se nos apontamentos de Melo, Taunay relata que dentre as várias divergências entre o conteúdo do projeto constitucional e a Constituição de 1824, destacam-se: enquanto o projeto previa a existência de três poderes – executivo, legislativo e judiciário – a Constituição estabelece também o poder Moderador; o projeto não previa que o Imperador pudesse dissolver a Câmara dos Deputados, mas a Constituição sim; o projeto determina que se o Imperador ou seu herdeiro, suceder em coroa estrangeira e aceitar, perde o trono brasileiro, e a Constituição não cogita essa hipótese; o projeto determina que apenas o legislativo pode suspender as garantias constitucionais em casos específicos de rebelião ou invasão estrangeira, a Constituição estende tal competência também ao executivo em caso de não estar a Assembleia reunida ou existir perigo eminente para o país; e por fim, o projeto não prevê a existência de um Conselho de Estado, a Constituição sim. (Cf. MELO, 1863, p. 21; TAUNAY, 1974, p. 20-21)

É interessante ressaltar que as impressões de Taunay com relação ao caráter mais conservador da Constituição de 1824 não encontra correspondência nos registros de John Armitage, historiador inglês que em 1835 publicou sua *História do Brasil*, cuja tradução em português seria publicada apenas dois anos depois no Rio de Janeiro. Dessa forma, conforme relata Armitage, no decreto da dissolução da Constituinte, D. Pedro havia declarado que convocaria nova assembleia e que ele próprio submeteria novo projeto constitucional aos deputados, sendo esse de caráter mais liberal do que o primeiro.

> No decreto da dissolução declarou Sua Majestade que tinha lançado mão desta medida pelo perjúrio da assembleia, mas que convocaria outra imediatamente, que examinaria o projeto de Constituição que ele mesmo havia de submeter aos deputados, e que seria duas vezes mais liberal do que a projetada pela Assembleia Constituinte [...](ARMITAGE, 1837, p. 90-91)

[45] Segundo o Novo Diccionario da Língua Portugueza, de Eduardo de Faria, a palavra pea significa "laço de corda, couro, ou corrente de ferro que prende os pés das bestas um ao outro na estrebaria ou na pastagem". (FARIA, 1853, p. 131)

Todavia, a nova Constituinte não foi convocada. A fim de dar prosseguimento aos trabalhos, o Imperador instituiu uma comissão especial, um Conselho de Estado formado por 10 indivíduos, que passou a discutir e elaborar um novo projeto constitucional. Uma vez terminado, o novo projeto deveria ser submetido e votado por uma Assembleia Nacional. Não foi isso que aconteceu. O projeto foi publicado nos primeiros dias de 1824, sendo remetido para Câmaras Municipais de diversas províncias. Certo da aprovação do texto, o Imperador, a Imperatriz, o Bispo do Rio de Janeiro e a Câmara Municipal teria prestado juramento entrando a nova Carta Magna em vigor na data de 25 de março de 1824. Elogiando o caráter liberal da nova Constituição, o mesmo autor registrou, *[e]m princípios gerais a Constituição é tão satisfatória como a projetada pela última Assembleia: e em conformidade com a promessa do Imperador muitas das suas disposições são ainda mais liberais.* (ARMITAGE, 1837, p. 97)

Em linhas gerais, tais percepções positivas sobre a Constituição encontram-se presentes também nos registros de Varnhagen. Para ele, o novo projeto constituinte limitou-se, se comparado ao projeto anterior, *a dar melhor classificação às doutrinas consignadas no que fora oferecido à Assembleia, a ser mais generoso a respeito da liberdade de cultos, e a introduzir, como primeira experiência ensaiada na prática, o poder moderador [...].* (VARNHAGEN, 1940, p. 352-353)

A nova constituição promulgada em 25 de março de 1824 estabeleceu o Império do Brasil como sendo a associação política de todos os brasileiros, formando uma nação livre e independente. Seu território continuaria dividido em províncias, e essas passariam a ser o *centro de ação administrativa* do Império. Nessa ocasião, a Carta Magna garantiu a todo cidadão o direito de intervir nos negócios de sua província, sendo o exercício deste direito feito por meio das Assembleias Gerais Provinciais, cujos membros seriam eleitos da mesma forma que os demais representantes da nação. As Assembleias seriam responsáveis por elaborar projetos, discutir e deliberar sobre os *negócios mais interessantes* de suas Províncias, identificar demandas, problemas e propor soluções. Nada foi dito sobre as competências tributárias de cada instância governamental. (Cf. TAUNAY, 1974, p. 79)

Seria somente com o Ato Adicional de 12 de outubro de 1834 que a organização provincial ficaria mais clara. Conforme esta Lei, o direito de intervir nos negócios de sua província, garantido pela Constituição de 1834, passaria a ser exercitado por meio das *Câmaras dos Distritos* e pelas Assembleias, que substituiriam os Conselhos Gerais.[46] Essas Assembleias seriam estabelecidas em todas as Províncias com o nome de Assembleia Legislativa Provincial. Já a administração das províncias ficaria a cargo de um Presidente, nomeado pelo Imperador. Esta divisão, Assembleia eleita e Presidência indicada, gerou controvérsia. Segundo Taunay,

> À condição do governante nomeado, as restrições referem-se essencialmente ao lógico desconhecimento do mesmo, quando originário

[46] Os Conselhos Gerais, segundo a Constituição de 1824, seriam formados por 21 membros nas Províncias mais populosas, tais como Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, e 13 membros nas demais Províncias do Império. Já as Assembleias Legislativas seriam compostas por 36 membros nas Províncias de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; por 28 membros nas Províncias do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; e por 20 membros nas demais Províncias.

> de outra região, dos problemas e necessidades da província cuja administração lhe foi confiada, à situação de adventício na política local e, muitas vezes, a ser ele integrante de partido político outro que o então predominante na Câmara. Além disso, a faculdade atribuída ao Imperador de nomeação e demissão livres, sem maiores formalidades determinava a incerteza do tempo de governo, impedindo a execução de programa governamental a longo prazo, assim estabelecendo a descontinuidade administrativa. (TAUNAY, 1974, p. 81)

Longe de ter uma lei definitiva sobre a organização e administração das províncias, tanto Ato Adicional de 1834 como a consequente interpretação de seus artigos geraram certa polêmica. Alguns contemporâneos chegaram a afirmar que no Ato Adicional, por conta de sua orientação descentralizadora, havia o gérmen da anarquia e da ruída da unidade brasileira.[47] A fim de se tentar resolver esses problemas de interpretação, tem início a elaboração de uma Lei interpretativa do Ato, promulgada em 12 de maio de 1840.

TRIBUTAÇÃO COLONIAL, INDEPENDÊNCIA E DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

Desde os primórdios da colonização, acompanhando os momentos iniciais do povoamento e instalação da estrutura produtiva açucareira nordestina, a coroa portuguesa buscou estabelecer mecanismos de controle da produção que possibilitassem a adequada cobrança de tributos. Os recursos auferidos com a cobrança de impostos somar-se-iam àqueles excedentes provenientes do controle dos fluxos de comércio da colônia, sendo esses valores utilizados para custear o empreendimento colonizador americano, os gastos da metrópole com a manutenção do reino, da coroa e de seu grande império ultramarino.

E o rol de despesas da metrópole portuguesa nesse momento era grande. Em linhas gerais, em primeiro lugar aparecem os gastos militares, sendo a importância destes decorrente, em boa medida, das necessidades de defesa do reino, tanto por terra como por mar, além da defesa de seus territórios ultramarinos. No caso do Brasil, essa defesa torna-se mais urgente quando da descoberta do ouro em Minas Gerais, no final do século XVII, e com as recorrentes ameaças de invasão em seu território. O segundo mais importante grupo de despesas eram os gastos com o governo, com a administração pública e com a corte. Esta era vista como um espelho do reino e de seus domínios. Se houvesse fartura, o reino era próspero. Perda de riqueza e suntuosidade significava perda de prestígio frente às demais nações absolutistas do período. As despesas com a administração pública incluíam o pagamento do funcionalismo, dos administradores, dos corpos policiais e dos funcionários do poder judicial. Por fim, o terceiro grupo de despesas, os gastos com a Igreja. Essas eram pagas pelo Estado, pois no caso do reino de Portugal o rei era também o chefe supremo da Ordem de Cristo. Isso era muito conveniente, pois colocava o clero a serviço da Coroa, além

[47] Tal comentário foi feito por Justiniano José da Rocha, citado por Taunay. (TAUNAY, 1974, p. 81)

de permitir também o recolhimento do *dízimo*.[48] Antigo imposto eclesiástico, o direito da cobrança do dízimo nas conquistas ultramarinas foi cedido pela Igreja à Coroa portuguesa. (Cf. PRADO JÚNIOR, 2008a, p. 319)

A grande distância da corte e a falta de infraestrutura na colônia dificultavam a adequada cobrança e recolhimento dos impostos devidos. Como havia uma restrita circulação monetária na colônia, na maioria dos casos os impostos eram cobrados na forma de gêneros. Essa forma de cobrança, além de se adequar às necessidades da colônia era por muitos considerada menos danosa, pois

> Enquanto os impostos recebidos em moeda empobreciam os súditos – diziam – porque representavam parcelas retiradas à fortuna privada e diminuem o capital disponível para aplicações em outras atividades, os dízimos e os quintos estimulam a produção, porque para pagá-los é preciso produzir. (VIEIRA, 1973, p. 343)

Esse tipo de recolhimento possuía também outras vantagens. Em primeiro lugar, liberava a pequena quantidade de moeda existente para as transações que ela realmente fosse necessária; em segundo fornecia à Corte alguns dos diversos gêneros ou bens que ela demandava; e por fim, o que não fosse consumido por ela poderia ser vendido a preços de mercado, gerando lucros potencialmente altos, dependendo da negociação. Essa forma de cobrança começou com o pau-brasil, quando ficou determinado que um quarto da produção deveria ser entregue à Coroa e sobre os três quartos restantes os feitores pagariam um cruzado por quintal de pau-brasil exportado.[49] No caso do pau-brasil, essa forma de arrecadação de tributos logo deixou de ser aplicada, pois a Coroa, percebendo ser a extração dessa madeira extremamente lucrativa, decreta o monopólio de sua extração, situação que duraria até 1823. (VIEIRA, 1973, p. 343)[50]

Durante os primórdios de nossa colonização, estima-se que a renda com o comércio do pau-brasil não chegava a representar 5% do total do erário público português, não sendo esse valor suficiente nem para cobrir as despesas com a defesa dos territórios lusitanos na América. Não obstante, e considerando a soma dos rendimentos auferidos pela Coroa com

---

[48] Uma descrição pormenorizada das fontes de renda e das várias despesas no período colonial pode ser encontrada em CASTRO (1989), VIEIRA (1973), CUNHA (1973). Para contextos mais específicos, ver por exemplo CARRARA (2009a, 2009b) e COSTA (2012).

[49] O quintal era uma medida de peso no Brasil colonial e era equivalente a quatro arrobas. Já um cruzado era uma unidade monetária cujo valor estava atrelado ao ouro. Tanto a quantidade em gramas de ouro como o tipo de liga podiam variar. Por exemplo, no reinado de D. Manuel, final do século XV e início do século XVI, um cruzado era equivalente a 3,614 gramas de ouro 23 ¾ quilates. Já no final do século XVI, reinado de Filipe II, o cruzado valia 3,116 gramas de ouro 22 ⅛ quilates. Essa modificação significou uma perda de valor de aproximadamente 65%. (VIEIRA, 1973, p. 349)

[50] Há que se registrar que nos momentos iniciais da exploração colonial portuguesa, D. Manuel I arrendou a exploração da Terra de Santa Cruz a uma sociedade de comerciantes liderada por Fernão de Loronha. O contrato tinha duração de três anos e previa um pagamento anual de 4000 ducados, ficando o contratante obrigado a continuar com o reconhecimento de pelo menos 300 léguas de costa por ano e que mantivesse uma feitoria fortificada. Em troca, Loronha passava a ter a exclusividade de exploração do pau-brasil, recebendo isenção de impostos no primeiro ano do contrato, passando a pagar no segundo ano um sexto, e no terceiro, um quarto dos direitos alfandegários. (Cf. COUTO, 2011, p. 207-208)

a exploração de suas terras americanas no final do século XVI, o pau-brasil respondia por aproximadamente 57% do total. (SIMONSEN, 1978, p. 92)

A cobrança na forma de dízimos começou com o açúcar. Ainda que passíveis de aplicação sobre todos os produtos do solo, foi com a produção açucareira que os dízimos passaram a representar parcela relevante da arrecadação portuguesa no Brasil. Conforme a regra, a décima parte do açúcar, dos rebanhos e outros produtos da terra deveria ser repassada à Coroa. Em alguns casos, tal imposição podia ser suspensa, como no caso da isenção de dez anos concedida a quem construísse engenhos, dispensa essa estabelecida durante o governo de Tomé de Sousa.[51]

Todavia, faltava à administração portuguesa meio de cobrar e arrecadar adequadamente tais imposições, de forma que quase sempre tais serviços eram entregues a comerciantes por meio do sistema de *arrematação*. Por esse sistema, certos indivíduos, ou uma associação de indivíduos, obtinha da Coroa autorização para efetuar a arrecadação. Em troca, tais indivíduos – também conhecidos como *dizimeiros* – pagaram um valor fixo para a Coroa, constituindo a diferença entre o que arrecadavam e o que repassavam à administração portuguesa os lucros da operação. Na prática, recolhiam os produtos e se encarregavam de sua comercialização, repassando aos cofres públicos os valores previamente contratados. Se fossem bons comerciantes, as possibilidades de lucro eram ainda maiores. *"Como esses dizimeiros operavam em nome do rei, estavam isentos dos impostos de exportação e dos fretes a que os colonos se tinham de sujeitar"* (VIEIRA, 1973, p. 344). Segundo Prado Júnior,

> Tal sistema de arrecadação constitui uma das mais maléficas práticas do governo colonial. Justificava-se aliás porque estava nos métodos fiscais de todas as nações contemporâneas, e tinha atrás de si uma tradição de século que vinha desde o Império Romano. Mas esta respeitável vetustez do sistema não era consolo para a população colonial, que muito sofreu dele. Os ávidos contratadores, sem outra consideração que o negócio em vista não tinham contemplação nem tolerância. (PRADO JÚNIOR, 2008a, p. 320)

Para a Coroa, era mais prático e garantido receber um valor menor em espécie do que ter que administrar a cobrança da décima parte da produção agrícola da colônia e posteriormente comercializar o montante de gêneros arrecadados, mesmo sendo a segunda opção talvez mais lucrativa. À Coroa não interessava receber todas essas mercadorias e se encarregar de sua comercialização. No caso do ouro, não havia esse problema. Não era necessária comercialização a fim de transformar os quintos, fintas e valores provenientes da capitação em moeda. O metal já era moeda corrente, o que explica o cuidado que o Estado tinha com a arrecadação desses tributos, quase sempre se encarregando de sua administração.[52]

---

[51] Conforme Mauro, esta regra permaneceu vigente durante a segunda metade do século XVI e no século XVII, tendo sido especialmente importante durante a reconstrução dos engenhos após a expulsão dos holandeses da Bahia e de Pernambuco. (Cf. MAURO, 1969, p. 197)

[52] Sobre as formas de tributação e dinâmica arrecadatória na Minas Gerais durante o período da mineração, ver por exemplo VIEIRA (1973), PINTO (1972), CARRARA (2009a, 2009b), e CASTRO (1910, 1989).

Todavia, nem sempre o dízimo cobrado correspondia a 10% do total produzido. Maria Thereza S. Petrone, em artigo publicado em 1968, verificou serem várias as taxas cobradas sobre o açúcar e a aguardente em São Paulo, tanto sobre sua produção como consumo, comercialização e transporte. Conforme Petrone,

> Além de taxas ligadas às vias de comunicação, tais como as passagens, o donativo voluntário criado por Melo Castro e Mendonça para melhoramentos na estrada de Santos, o contrato real de Cubatão etc., havia outras taxas a serem pagas sobre o açúcar e a aguardente. O dízimo é, sem dúvida, o mais importante imposto que recaía sobre o açúcar [...] A cobrança do dízimo nem sempre significava o recolhimento de uma décima parte da produção. No início do século XIX, em São Paulo, os senhores de engenho pagavam 5%, sendo a justificativa apresentada pelo governador a de que se tratava de produto manufaturado. Havia também a contribuição literária, destinada a subsidiar gastos com a educação. (PETRONE, 1968, p. 23-24)

Além dos tributos em forma de mercadorias e dos quintos, fintas e capitação cobrados da extração aurífera, a Coroa também tributava sobre os escravos. Desde os anos iniciais do tráfico, o Estado cobrava Rs. 3$000 por negro que entrava na colônia. Esse imposto foi recolhido sem alterações em seu valor até 1699, quando passa a ser de Rs. 3$500 por cabeça entrada e Rs. 4$000 no caso de escravos destinados à região das minas. Em 1818 ocorre novo reajuste. O imposto recolhido pela entrada passa a ser de Rs. 6$000 por cabeça, com um adicional de Rs. 9$600 que iriam para um fundo criado a fim de financiar a imigração branca. Além do imposto sobre a entrada de escravos, eram tributadas as operações de compra e venda envolvendo cativos chamados de *ladinos,* ou seja, escravos africanos já ambientados e prontos para o trabalho. Nesse caso, era cobrado 5% do valor da transação. (Cf. VIEIRA, 1973, p. 345-346)

Mais uma fonte de renda eram os monopólios. No caso dos bens ou gêneros cuja comercialização era mais lucrativa, a Coroa declarava ser seu o monopólio da exploração ou da produção. O pau-brasil foi o primeiro caso de monopólio declarado pelo Estado e a ele seguiram-se outros, tais como o da pesca da baleia, declarado em 1603 ou o do tabaco, declarado em 1642. No caso do tabaco, as rendas auferidas com sua exploração chegaram a representar a segunda mais importante fonte de renda do Erário Régio, perdendo apenas para as rendas da alfândega. Além desses, destacam-se também os monopólios do sal e dos diamantes, declarados em 1658 e 1731 respectivamente.[53] (VIEIRA, 1973, p. 346)

Outras fontes de renda do Erário eram as tarifas de importação e exportação. A Coroa cobrava um imposto de 10% *ad valorem* sobre os produtos brasileiros exportados para a

[53] O monopólio do sal era talvez o mais lucrativo. Um exemplo de 1710, apresentado por Dorival Vieira, exemplifica bem essa afirmação. Na metrópole, o alqueire de sal era comprado pelo contratador por 53 réis. Esse mesmo alqueire era negociado no porto de Santos por Rs. 1$280, sendo neste preço incluídos o imposto de 160 réis por alqueire, os honorários e soldos dos governadores, além de um adicional de um cruzado destinado ao financiamento das despesas com a guarnição da fortaleza da barra de Santos. Saindo do porto, esse sal era negociado no litoral a Rs. 20$000 o alqueire. No interior de São Paulo esse preço chegava a Rs. 100$000 o alqueire, atingindo, na zona de mineração, entre Rs. 200$000 e Rs. 500$000 o alqueire. (VIEIRA, 1973, p. 347)

metrópole e sobre os produtos metropolitanos entrados na colônia. Além desses impostos, pesavam ainda no preço das mercadorias as taxas pagas pelo transporte e pelo serviço de carga e descarga nos portos. À Coroa cabia garantir a defesa desses navios, impedindo a ação dos corsários que constantemente frequentavam a costa brasileira. Em meados do século XVII, a Coroa transferiu a terceiros essa responsabilidade. Em 1649, o rei autorizou a criação da Companhia Geral do Comércio do Brasil, que tinha como objetivo principal a criação de uma frota de 36 navios de guerra, que seriam responsáveis, dali por diante, pela segurança do transporte das mercadorias. Em troca dessa proteção os navios deveriam pagar uma taxa de 10% sobre o valor das mercadorias transportadas. (VIEIRA, 1973, p. 348)

Pode-se buscar as origens de tal sistema tributário nas leis civis, nas doutrinas religiosas, práticas de justiça e procedimentos administrativos vigentes em Portugal na época da colonização brasileira, e ainda que as regras estabelecidas aqui não fossem idênticas àquelas vigentes na Metrópole, certamente algumas semelhanças podem ser encontradas.[54] Uma questão importante quando se discute tal processo é a ausência de legislação específica nos grandes códices portugueses, as ordenações. No momento discutido – o início da colonização brasileira – tínhamos as Ordenações Manuelinas de 1521, nas quais pode-se encontrar no Livro II, Título XV, uma descrição pormenorizada de todos os direitos e bens pertencentes ao Rei. Conforme sumarizado por Maria Leonor García da Cruz[55],

> Pelas Leis do Reino considerava-se do "patrimônio fiscal" a propriedade de estradas e ruas públicas e rios navegáveis, de uso comum, os portos de mar e as rendas e direitos de mercadorias trazidas a estes, bem como as ilhas adjacentes e o referente à posse dos Paços do Concelho. Na verdade, definia-se como direito real o monarca tomar, a bem do seu serviço, carros, besta e navios, exigir a construção de pontes e o transporte de mercadorias. Da mesma forma se consideravam os direitos e portagens pagos pela passagem de pessoas e mercadorias, as rendas das pescarias, no mar e nos rios, e das marinhas, onde preparavam o sal bem como os direitos pagos para cavar veios de metal precioso. (CRUZ, 2010, p. 8)

Mesmo sem possuir título específico sobre tributação, ao enumerar os bens e direitos pertencentes ao monarca, a legislação portuguesa abria brechas para que se estabelecessem as diversas cobranças que viriam a constituir a estrutura tributária primitiva no espaço colonial. Nesse sentido são esclarecedores as cartas e os forais de doação de capitanias hereditárias. Como exemplo, podemos tomar os forais de doação das Ilhas de Itaparica e Itamarandiba, datados de 10 de novembro de 1556 e analisados por Maria Leonor García da Cruz. Neles encontra-se a discriminação dos direitos, foros e tributos devidos tanto à Coroa como ao capitão donatário e conforme descrito pela autora, os pagamentos referiam-se a

---

[54] Uma discussão interessante sobre até que ponto e de que forma as práticas portuguesas continentais foram transferidas para o espaço colonial, ver por exemplo os trabalhos de Maria Leonor García da Cruz, *Jurisdição de Capitanias no Brasil / Público versus Privado, a partir do Processo Itaparica e Itamarandiba* e *A Governação de D. João III: A Fazenda Real e seus Vedores.* (CRUZ, 1998, 2010)

[55] Maria Leonor García da Cruz é docente do Departamento de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Doutora em História Moderna pela Universidade de Lisboa, defendeu a tese A Governação de D. João III: a Fazenda Real e seus Vedores em 1998. (CRUZ, 1998)

- um quinto de qualquer pedra ou metal encontrado nas terras da capitania seria arrecadado para o Rei por oficiais régios, daquele se canalizando para o capitão a dízima;
- qualquer especiaria ou droga pertenceria ao monarca, caindo sobre o infrator que o tomasse ou transacionasse perda de todos os bens e degredo; excepcionalmente o pau-brasil poderia ser aproveitado na terra pelo capitão e moradores;
- da pesca (não pescado à cana) pagava-se a dízima à Ordem de Cristo e meia dízima ao capitão;
- capitão, moradores e povoadores tinham liberdade para transportar em navios para o reino e senhorios e para fora (para si ou não) qualquer mercadoria, exceto artigos proibidos, aportando em qualquer lugar sem lhes serem dobrados direitos. Só das vendas pagariam a sisa. Sem pagar direitos podiam transacionar com capitães, moradores e povoadores de outras partes do Brasil;
- os navios do reino e senhorios com mercadorias para aquelas terras nada pagariam caso levassem certidões de direitos já pagos nas alfândegas do rei. Carregando lá mercadorias da terra, se fossem para fora do reino deviam a dízima ao Rei, recebendo o capitão a redizima; se se destinassem ao reino e senhorios, estavam isentos mediante envio de certidões de oficiais régios das alfândegas onde as descarregassem;
- previam-se fianças nalguns casos e os estrangeiros pagariam sempre dízima ao Rei sobre mercadorias entradas naquelas Ilhas, assim como dízima de saída de mercadorias carregadas para fora (redizima a entregar pelos oficiais régios ao capitão);
- previa-se um controle por feitor ou oficial do Rei ou, na sua ausência, pelo capitão, das mercadorias carregadas em portos das Ilhas e respectivas licenças;
- os alcaides-mores recebiam os mesmos foros, direitos e tributos dos seus congêneres do Reino e senhorios;
- o capitão colocaria barcas para a passagem de rios, cobrando tributo taxado em câmara e confirmado pelo Rei. Receberia dos tabeliães do público e judicial pensão anual de 600 reais.

(CRUZ, 2010, p. 14)

Os apontamentos feitos por Maria Leonor Cruz partindo dos forais de doação das Ilhas de Itaparica e Itamarandiba não diferem muito daqueles feitos por Augusto Olympio Viveiros de Castro[56] a partir dos forais de doação relativos à capitania da Bahia, os quais chamou de *primeiros preceitos legislativos sobre a tributação no Brasil*. Considerando as palavras do próprio autor,

> Encontramos nos *forais de doação das capitanias* os primeiros preceitos *legislativos* sobre a tributação no Brasil; e transcrevemos do relativo à

[56] Pioneiro no estudo do sistema tributário brasileiro, Viveiros de Castro nasceu no Maranhão, em 27 de agosto de 1967, filho do Conselheiro Augusto Olympio Gomes de Castro e de d. Anna Rosa Viveiros de Castro. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife, iniciou suas atividades assumindo o cargo de juiz municipal da cidade de Santa Maria Madalena, no Rio de Janeiro. Competente, rapidamente sua carreira evoluiu, atingindo seu ápice ao ser indicado como Ministro do Supremo Tribunal Federal em 1915. Faleceu em São Paulo, no dia 14 de abril de 1927. (LOPES, 1989, p. 8) Em junho de 1915, o advogado ministrou uma série de palestras na sede do Instituto Histórico e Geográfico cujo tema central era o estudo do sistema tributário nacional. Tal iniciativa fazia parte de um conjunto maior de eventos promovidos pelo Instituto entre os anos de 1913 e 1915 com objetivo de fomentar a discussão de temas considerados de interesse nacional e ainda pouco discutidos pela sociedade letrada da época. (INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO, [s.d.])

> capitania da Bahia, doada a Francisco Pereira Coutinho, a 26 de agosto de 1534, as seguintes cláusulas, reproduzidas aliás em todos os outros forais:
>
> 2ª. – Será pago a el-rei o *quinto* sobre qualquer sorte de pedraria, pérola, aljôfar, ouro, prata, coral, cobre, estanho, chumbo ou qualquer outra sorte de metal que houver nas terras, costas, mares, rios e baías da capitania. E deste *quinto*, o donatário haverá a sua *dízima*.
>
> 3ª. – Será propriedade régia todo *pau-brasil,* assim como qualquer estevaria (?) ou drogaria existente na capitania.
>
> 4ª. – De todo o *pescado*, que não seja de cana, o Erário Real perceberá a sua *dízima*, isto é, de cada dez peixes terá direito a um; e o donatário perceberá meia dízima.
>
> 5ª. – Permitida a exportação, feita por portugueses, de quaisquer sortes de mercadorias da capitania, exceto escravos e outras cousas proibidas, para qualquer porto dos reinos e senhorios de el-rei, podendo desembarca-las e vendê-las livremente, pagando apenas a sisa. Se a exportação, porém, fosse para outro porto estrangeiro, ou se fosse estrangeiro o exportador, o Erário teria direito à dízima, e o capitão do navio perceberia a redízima.
>
> 6ª. – A importação de mercadorias, que já tivessem pago direitos nas alfândegas do reino, era livre, se o importador era português. Mas se era estrangeiro, estava sujeita ao pagamento da dízima.
>
> 8ª. – Era livre a importação e o comércio dos mantimentos, armas, artilharia, pólvora, salitre, enxofre, chumbo e quaisquer outras munições de guerra.
>
> 11ª. – Era livre o comércio entre as capitanias.
>
> 13ª. – Permitia que os alcaides-mores das capitanias arrecadassem em seu proveito todos os foros e tributos que as ordenações do Reino lhes concediam.
>
> 16ª. – Estabelecia que cada tabelião público ou judicial que funcionasse nas vilas e povoações da capitania pagasse anualmente 500 réis ao donatário.
>
> (CASTRO, 1989, p. 20-21)

Aproximadamente um século e meio depois, outro documento também reproduzido por Castro (1989) enumerava os tributos então cobrados na colônia. Tratam-se de algumas instruções expedidas pelo ministro Martinho de Mello e Castro, em 6 de março de 1790, ao Vice-Rei e Capital-General Conde de Resende. Os impostos enumerados eram os seguintes:

- Direito de dízima
- Subsídio grande dos vinhos
- Subsídio pequeno dos vinhos
- Subsídio das aguardentes do reino e ilhas
- Subsídio do azeite doce
- Imposição para guarda costa
- Senhoriagem da Casa da Moeda
- Subsídio dos escravos que vão para Minas
- Donativo dos ofícios e novos direitos dos mesmos ofícios

- Direitos das cartas de seguro e das provisões e mercês
- Rendimentos dos dízimos reais
- Dízimo da Chancelaria
- Passagens dos rios São João, Paraíba e Paraibuna
- Rendimento do equivalente do contrato do tabaco
- Consignação de parte do contrato das baleias e do contrato do sal

Tal estrutura sofreria importantes transformações com a transferência da Corte. Todavia, com o processo de abertura dos portos, uma grande parte dos direitos aduaneiros deixou de ser cobrada por conta dos tratados de comércio e navegação assinados em 1810. Sendo a principal fonte de receita pública, os direitos alfandegários eram cobrados desde os mais remotos tempos da colônia, e a restrição de sua área de incidência prejudicou as finanças do Reino em um momento crítico. Para Mircea Buescu, esse período entre a chegada da família real e a independência pode ser considerado um período de transição na organização administrativa e fazendária brasileira, pois a transformação da antiga colônia em sede da administração portuguesa exigiu uma nova organização dos processos administrativos locais, com o objetivo mais importante o de assegurar o pleno acesso da Coroa e controle sobre este setor. (BUESCU, 1984, p. 10)

Todavia, a necessidade de uma nova organização não significava desconsiderar a estrutura já existente, e nem mesmo reformá-la completamente, pois a situação que se colocava – a transferência da Corte por conta das guerras napoleônicas – era tratada como temporária, e sendo assim, não havia interesse em desfigurar toda a estrutura administrativa local. O problema mais urgente a ser resolvido era a escassez de recursos, o que tornava ainda mais necessário o amplo acesso da Coroa aos órgãos fazendários coloniais. Por essa razão,

> Como primeira medida, foi conservada a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro à espera de nova organização fazendária. Mas logo foi nomeado Fernando José de Portugal como ministro da Fazenda e presidente do Real Erário, a ser criado. Prenunciava-se, assim, o primeiro núcleo de reorganização fazendária metropolitana no território colonial. A inovação foi feita pelo alvará de 28 de junho de 1808 que criou o Erário Régio (ou Real Erário)[57], repetindo o modelo, já existente em Portugal. (BUESCU 1984, p. 10)

Logo depois, foi criado o Conselho da Fazenda, que tinha sob sua responsabilidade as chamadas *Juntas da Fazenda*. O presidente do Conselho da Fazenda era o mesmo do Real Erário. A criação desses novos órgãos mostra a intenção centralizadora da Coroa.

O Real Erário foi organizado seguindo a mesma orientação do Erário Régio português, tendo como principal atribuição cuidar das finanças públicas. Estavam a ele subordinadas as três Contadorias gerais, sendo que a primeira abrangia o Rio de Janeiro; a segunda as Capitanias de Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso e São Pedro, a África Oriental e a Ásia

[57] Em 1821, o Erário Régio passa a se chamar Tesouro Nacional.

Portuguesa; a terceira concentrava Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará, Ceará, Piauí, Paraíba, Cabo Verde, Açores e Madeira. Para Buescu, *[...] a estrutura era criada, portanto, para a metrópole, incluindo evidentemente o Brasil, também, como uma parte – a maior – do Império colonial, mas ainda, com maior ênfase, como sede da Coroa.* (BUESCU, 1984, p. 11)

A criação desses órgãos não significou o estabelecimento de um sistema fazendário coerente, tampouco unificado, pois as instituições anteriores continuaram a existir. Persiste, durante esse período, orientação de criar repartições específicas para cada tipo de receita a arrecadar, e a dificuldade em se estabelecer uma hierarquia clara entre as diversas repartições existentes logo fez surgir conflitos de competência com as diversas instâncias administrativas da antiga colônia. O resultado prático desse sistema era o aumento de uma carga tributária que já era elevada antes mesmo da transferência da Corte. Conforme Max Fleiuss, na época da chegada da família real,

> A capacidade tributária havia-se esgotado entre nós. Além do dízimo sobre produtos agrícolas, pescarias e gado, que pertencia ao monarca, como grão-mestre da Ordem de Cristo; dos direitos aduaneiros de exportação sobre todos os gêneros; dos direitos de importação sobre quaisquer mercadorias, segundo a pauta já conhecida, [...] uma chusma de impostos especiais [...] (FLEIUSS, 1922, p. 109)

Durante os últimos anos do reinado, esses impostos especiais eram variados: subsídio real ou nacional; subsídio literário; imposto em benefício do Banco do Brasil; taxa sumptuária; taxa sobre engenhos de açúcar e destilações; décima predial urbana; sisa; meia-sisa; novos direitos. Também eram cobrados impostos sobre selos; foros de patentes; direitos de chancelaria; taxas de correio; imposto sobre o sal; sobre sesmarias; e sobre ancoragens. Além destes, havia também os impostos particulares, cobrados por juízes em diversas localidades, que entravam para o tesouro local figurando como taxas municipais. O próprio Fleiuss apresenta uma breve descrição dos tributos mais relevantes, incluindo um pequeno histórico e alguns dos valores cobrados. (Cf. FLEIUSS, 1922, p. 109-110)

- **Subsídio real ou nacional:** direitos sobre a carne verde, couros crus ou curtidos, aguardente de cana e lãs grosseiras manufaturadas no país.
- **Subsídio literário:** para o custeio dos mestres-escolas, recebido sobre cada rês abatida, sobre aguardente destilada, e em algumas províncias, como a do Maranhão, sobre carne seca vinda do interior, no valor de Rs. $320 por seis arrobas.
- **Imposto em benefício do Banco do Brasil:** de Rs. 12$800 sobre cada negociante, livreiro e boticário, sobre loja de ouro, prata, estanho e artigos de cobre, tabaco, etc. Eram isentos os barbeiros e sapateiros.
- **Taxa sumptuária:** também em benefício do Banco, sobre cada carruagem de quatro e de duas rodas, no Maranhão esses valores eram respectivamente Rs. 12$000 e Rs. 10$000; sobre lojas de mercadorias, armazéns, lojas de ofícios e obras feitas, Rs. 12$800; navios de três mastros, Rs. 12$800; navios de dois mastros, Rs. 9$600; embarcações de um mastro de barra a fora, Rs. 6$400; outra qualquer embarcação de menor lote, exceto pescaria, Rs. 4$000 e 5% das compras de navios.

- **Taxa sobre engenhos de açúcar e destilações:** maior ou menor segundo a procedência. No Maranhão, 3$200 sobre cada engenho de moer cana e na Bahia, Rs. 4$000 por alambique.
- **Décima predial urbana:** cobrada sobre imóveis, apenas no litoral e em locais mais populosos do país.
- **Sisa:** imposto de transferência de imóveis urbanos, sua alíquota era de 10%.
- **Meia sisa:** imposto de 5% sobre a renda de cada escravo que fosse ladino, ou seja, que já soubesse um ofício.
- **Novos direitos:** uma taxa de 10% cobrada sobre os vencimentos dos funcionários da Fazenda e da Justiça.

De maneira geral, esses impostos eram cobrados em todo território nacional, sendo a arrecadação proveniente de algumas capitanias maior do que a de outras. A explicação para isso é relativamente simples. As capitanias com maiores arrecadações eram aquelas que mais produziam, nesse momento as localizadas na região norte e nordeste do território, que se queixavam por receber o ônus da presença da Corte no Brasil sem, no entanto, se beneficiar dela.

Com a Independência, o quadro tributário que se estabelece no Brasil não apresenta grandes diferenças daquele vigente no período anterior. Conforme pode ser observado no Quadro 1, torna-se evidente que a estrutura tributária colonial foi, em grande medida, herdada pelo Império.

Ao observar as informações do Quadro 1, nota-se que logo após a chegada da Corte, a necessidade de se adequar a arrecadação aos novos gastos gerados motivou a criação de novos impostos e taxas. Dessa maneira, à medida que as necessidades financeiras cresciam, novos impostos iam sendo criados, aumentando ainda mais uma carga tributária que já era considerada excessiva.

Com a partida da Corte, a estrutura tributária sofre certas modificações. Saíram da cidade do Rio de Janeiro e do seu entorno cerca de quatro mil pessoas, *"da mais alta representação social, fidalgos, abastados negociantes, capitalistas, que transportaram consigo, todos os seus haveres."* Além disso, antes de deixar a colônia, o monarca recolheu os valores depositados na caixa do Banco do Brasil, deixando o banco em situação precária. *"O rei deixou o Tesouro vazio e o Banco do Brasil falido"* (FLEIUSS, 1922, p. 135). Dessa maneira, dado o estado crítico das finanças públicas nacionais naquele momento, o regente elabora uma série de medidas com o objetivo de diminuir o déficit, ao mesmo tempo em que buscava reduzir também a carga tributária considerada excessiva.

> Inaugurando a sua regência, a que ele próprio proclamou novo *sistema de franqueza*, como *antecipação das garantias constitucionais*, D. Pedro teve de revelar-se logo como homem de Estado e de finanças, promulgando decretos de geral interesse público, abolindo impostos opressivos e prescrevendo a mais rigorosa economia administrativa. [Itálicos no original – LSL] (FLEIUSS, 1922, p. 137)

QUADRO 1 – COMPARAÇÃO DAS ESTRUTURAS TRIBUTÁRIAS COLONIAL E IMPERIAL[58]

Período colonial *(Conforme Max Fleiuss, 'História Administrativa do Brasil')*	**Período imperial** *(Conforme Guilherme Deveza, 'Política Tributária no Brasil Imperial')*
Dízimos sobre produtos agrícolas, pescarias e gado	Dízimos, em que incorriam os gêneros de cultura e criação de todas as províncias, e para cuja cobrança, antes feita por administração ou por contrato de arrematação, com grave prejuízo e vexame dos contribuintes, o decreto de 16 de abril de 1821 estabeleceu novas regras.
Direitos aduaneiros de exportação e importação	Direitos aduaneiros de entrada, cobrados à razão de 15% sobre o valor oficial, estabelecido em pauta alfandegária, das mercadorias de procedência portuguesa e inglesa, e de 24% sobre o valor oficial dos artigos de outras origens, excluídos tanto de uma quanto de outra taxa os vinhos, licores, azeites e vinagres, cujos direitos de importação eram cobrados de acordo com a tabela especial, baixada com o alvará de 25 de abril de 1818; nas alfândegas eram arrecadados, ainda, os direitos de entrada de escravos e, entre outras contribuições de menor vulto, os direitos de baldeação, os de guarda-costa, os de reexportação e o imposto de ancoragem dos navios estrangeiros; Imposto de exportação representado pela taxa de 2% sobre todos os gêneros não sujeitos a qualquer outro subsídio ou direito de saída na forma do alvará de 25 de abril de 1818.
Subsídio real ou *nacional*: direitos sobre a carne verde, couros crus ou curtidos, aguardente de cana e lãs grosseiras manufaturadas no país.	–
Subsídio literário: para o custeio dos mestres-escolas, recebido sobre cada rês abatida, sobre aguardente destilada, e em algumas províncias, como a do Maranhão, sobre carne seca vinda do interior, no valor de Rs. $320 por seis arrobas.	Imposto conhecido como "subsídio literário", pois destinava-se ao pagamento dos mestres-escolas, originalmente instituído pela carta régia de 10 de novembro de 1772, e que, no Brasil, corresponderia a um real de cada arrátel de carne verde que se cortasse nos açougues, e a dez réis de Canadá de aguardente da terra; nos termos da carta régia de 25 de agosto de 1805, a contribuição sobre a carne passou a ser de Rs. 320 sobre cada rês abatida, e a da aguardente, de Rs. 10 por medida, regulada esta pela canada de Lisboa.
Imposto em benefício do Banco do Brasil: de Rs. 12$800 sobre cada negociante, livreiro e boticário, sobre loja de ouro, prata, estanho e artigos de cobre, tabaco, etc. Eram isentos os barbeiros e sapateiros.	Imposto sobre seges, lojas e embarcações, conhecido também como "imposto do Banco", pois fora criado por alvará de 20 de outubro de 1812 para, com o seu resultado, constituir-se a cota da Fazenda Real no capital do Banco do Brasil.

[58] Considerando não haver uma padronização na descrição dos impostos e taxas exibidos na tabela, já que as informações vêm de fontes bibliográficas distintas, em alguns casos não foi possível encontrar uma correspondência exata entre os tributos cobrados nos dois períodos considerados, sendo necessário fazer uma comparação aproximada.

Taxa sumptuária: também em benefício do Banco, sobre cada carruagem de quatro e de duas rodas, no Maranhão esses valores eram respectivamente Rs. 12$000 e Rs. 10$000; sobre lojas de mercadorias, armazéns, lojas de ofícios e obras feitas, Rs. 12$800; navios de três mastros, Rs. 12$800; navios de dois mastros, Rs. 9$600; embarcações de um mastro de barra a fora, Rs. 6$400; outra qualquer embarcação de menor lote, exceto pescaria, Rs. 4$000 e 5% das compras de navios.	
Taxa sobre engenhos de açúcar e destilações: maior ou menor segundo a procedência. No Maranhão, Rs. 3$200 sobre cada engenho de moer cana e na Bahia, Rs. 4$000 por alambique.	–
Décima predial urbana: cobrada sobre imóveis, apenas no litoral e em locais mais populosos do país.	Décima sobre o rendimento líquido anual dos prédios urbanos, ou sobre o valor do aluguel arbitrado, no caso de neles morarem seus donos; foi criada pelo alvará de 27 de junho de 1808 e ampliada por outro de 3 de junho de 1809.
Sisa: imposto de transferência de imóveis urbanos, sua alíquota era de 10%.	Sisa cobrada à razão de 10% sobre o valor de todas as compras, vendas e arrematações de bens de raiz, conforme dispunha alvará também de 3 de junho de 1809.
Meia sisa: imposto de 5% sobre a renda de cada escravo que fosse *ladino*, ou seja, que já soubesse um ofício.	Meia sisa dos escravos ladinos, assim entendidos, como expõe o alvará de 3 de junho de 1809, que criou este imposto, "todos aqueles que não são havidos por compra feita aos negociantes de negros novos e que entram pela primeira fez no país, transportados da Costa de África".
Novos direitos: uma taxa de 10% cobrada sobre os vencimentos dos funcionários da Fazenda e da Justiça.	Novos e velhos direitos, que remontavam à antiga legislação portuguesa e de que eram vários os atos regulamentares, direitos esses pagos para o provimento de empregos e de outros títulos expedidos pelas autoridades gerais e provinciais.
Selos, foros, patentes, direitos de chancelaria, taxas de correio, sobre o sal, sobre sesmarias, ancoragens e etc.	–
–	Novo imposto de carne verde, estabelecido por alvará de 3 de julho de 1809, e que era constituído pela contribuição de cinco réis em cada arrátel de carne fresca de vaca.
–	Impostos sobre aguardente de consumo, fixados em decreto de 30 de agosto de 1813 e alvará de 30 de maio de 1820.
–	Imposto sobre o tabaco de corda, cobrado na base de Rs. 400 por arroba, de conformidade com o alvará de 28 de maio de 1808.
–	Direitos sobre os escravos que se despachavam para as minas, velha contribuição decorrente do alvará de 3 de março de 1770 e que passou a ser cobrada na forma estabelecida pelo decreto de 20 de agosto de 1808.
–	Imposto do selo do papel e décima das heranças e legados, ambos regulados por alvará de 17 de junho de 1809.
–	Contribuições diversas, como taxas dos correios, dízimos de chancelaria, terças de ofícios, direitos de portagem, pedágios, taxas de trânsito entre as províncias, cobradas, não raro, pelas autoridades locais.

Fonte: Para o período colonial: FLEIUSS (1922, p. 109-110). Para o período imperial: DEVEZA (1971, p. 61-62)

A Real Junta da Fazenda e o Arsenal do Exército foram instruídos para apenas adquirirem gêneros e artigos pelos preços mais baixos. Foram abolidos os direitos de entrada do sal, sendo apenas mantida a taxa de Rs. $080 por alqueire cobrada pelas alfândegas. Ademais, foram reduzidos os impostos cobrados no comércio de cabotagem, orientação de um alvará de 1818, não colocada em prática até aquele momento. (Cf. FLEIUSS, 1922, p. 137-138) A despeito dessas ações, a situação financeira não melhorou. A razão para isso talvez tenha sido a de que as reformas implantadas por D. Pedro na realidade não atacaram a raiz do problema, que era a redução na base de tributação alfandegária por conta dos tratados de comércio e navegação assinados em 1810.

Tal situação permaneceria sem grandes alterações até 1834. Nesse mesmo ano, com a promulgação do Ato Adicional, as províncias passaram a ter autonomia para legislar sobre a fixação de suas despesas e o estabelecimento dos impostos necessários a elas. Todavia, às províncias estava vedada a cobrança de impostos sobre atividades já tributadas pelo poder central. Contudo, tanto na Constituição promulgada em 1824 como no Ato Adicional de dez anos depois, nota-se a ausência de uma definição clara sobre as esferas tributárias de cada instância governamental. Em grande medida, tal fato pode ser relacionado ao conturbado momento político vivenciado desde a partida de D. João VI para Portugal, seguido pelas conturbações da independência e do problema da sucessão do trono português e consequente retorno de D. Pedro I a Portugal. Dessa forma, a ênfase no aspecto político acabou por deixar muitas questões - não só a tributária - como secundárias. Nesse sentido, conforme Nelson Nozoe,

> No primeiro reinado, contrariamente ao esperado, em face da precária situação financeira das províncias no momento da Proclamação da Independência, fato que naturalmente deveria impor o debate do problema tributário, notamos que, até o período da Regência, os legisladores empenharam-se na solução de questões políticas. A Constituição de 1824, pouco adianta sobre a questão tributária. Além de tratá-la superficialmente, o fez quase exclusivamente sob o aspecto político; ao instituir os Conselhos Gerais nas Províncias, não lhes conferiu competência para propor ou deliberar sobre as imposições fiscais, atribuição privativa da Câmara dos Deputados. Sobre o assunto, a tarefa de tais conselhos resumiu-se no estabelecimento da receita e da despesa da Província, com base em proposta do presidente desta, a fim de encaminhá-las à aprovação pela Assembleia Geral. Por sua vez, o Ato Adicional que, no intuito de promover a descentralização política e administrativa, substituiu os Conselhos Gerais pelas Assembleias Legislativas Provinciais autorizou a deliberar apenas "sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e imposições gerais do Estado...". No mesmo sentido, a Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, ao interpretar alguns dispositivos do ato que introduziu modificações constitucionais, não se ocupou dos assuntos tributários. (NOZOE, 1984, p. 14)

Mesmo sem haver muita clareza sobre as quais seriam as competências tributárias de cada uma das esferas governamentais, a estrutura tributária do Brasil Império começa a ser definida tão logo se consolida o processo de independência. As necessidades de administrar o cotidiano, dar prosseguimento aos procedimentos burocráticos, seguir com o recolhimento

dos tributos e controlar os diversos gastos públicos não cessaram por conta da discussão de outros assuntos, e o caso da administração fazendária não foi diferente.

No Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, não são encontrados muitos esclarecimentos sobre essa questão. Sobre impostos existem dez manuscritos, sendo o mais antigo datado de 1826. Na maioria dos casos, os documentos tratam de impostos nacionais arrecadados nas províncias, como é o caso dos impostos sobre o trânsito de animais ou o imposto para o Banco do Brasil.

No mais antigo desses documentos, discute-se a administração dos *"rendimentos nacionais da Vila de Sorocaba"*, que haviam sido colocados em hasta pública. Os impostos citados foram os *"meios direitos, ditos inteiros, novos impostos dos animais, e vendas, imposto para Guarapuava, dito para o Banco deste Império, o da carne verde, e do subsídio literário"*. Tais impostos passariam a ser arrecadados pelo tenente coronel Rafael Tobias de Aguiar, que em nome da Junta da Fazenda Nacional já administrava outros impostos na dita vila. (JUNTA DA FAZENDA NACIONAL, 1826) Em outro documento, datado de 1829, a arrecadação de impostos em Sorocaba volta a ser discutida. Dessa vez, instruções detalhadas sobre a cobrança dos tributos são enviadas ao novo administrador do registro, Bernardo José Vieira Bessa. (JUNTA DA FAZENDA NACIONAL, 1829)

Contudo, em correspondência de 1829, encontramos uma solicitação da Câmara Municipal da Vila de São José ao Conselho Geral da Província, pedindo para que seja autorizada a tributação, por parte da Câmara, dos animais que estando em trânsito pela cidade param para pastar nos *"campos realengos desta vila"*. Os valores arrecadados seriam utilizados para a conservação da *"estrada chamada de baixo"* já que a Câmara não possuía condições para tal. A fim de possibilitar tal cobrança, os vereadores buscam alterar o Código de Posturas, propondo a arrecadação de cem réis por cabeça de animal. A solicitação foi atendida, aprovada em 10 de dezembro de 1829. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1829)

Nesse sentido, a questão tributária – ainda que não discutida pelos legisladores e congressistas – ficaria a cargo das leis orçamentárias. Duas dessas leis foram publicadas ainda na década de 1820, mas essas são consideradas leis *parciais*, pois tratam apenas da receita e despesa do Tesouro Público na Corte e Província do Rio de Janeiro.[59] Como ilustração, encontra-se reproduzida a seguir a primeira dessas leis, promulgada em 14 de novembro de 1827 (Figura 6). Nota-se que nela aparecem como fontes de renda as rendas da província do Rio de Janeiro e as rendas extraordinárias do Tesouro, sem que, no entanto, haja especificação das rubricas pertencentes a uma e outra. Da mesma maneira resumida aparece a despesa, sendo os valores arrecadados distribuídos entre os seis ministérios e a Casa Imperial.

[59] A primeira dessas leis foi promulgada em 14 de novembro de 1827, e a segunda, promulgada em 8 de outubro de 1828. Fixavam a receita e a despesa do Tesouro Público, na Corte e Província do Rio de Janeiro, para os anos de 1828 e 1829. Nenhuma dessas discriminava quais seriam as rendas gerais, e tampouco tratavam das receitas provinciais e municipais. (Cf. MACHADO, 1922, p. 28)

Comparando-se os valores orçados e efetivamente arrecadados, conforme a Tabela 4, percebe-se que há variações significativas entre os valores, tanto da receita como da despesa. Se por um lado a receita arrecadada foi 75,4% maior do que o inicialmente previsto, em algumas rubricas o valor efetivamente dispendido excedeu aquele constante do orçamento em mais de 400%, como foi o caso dos gastos com o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Tais observações apenas indicam que as dificuldades de se elaborar adequadamente uma previsão orçamentária não são exclusivas das instâncias governamentais locais, estando tais limitações presentes também nas instâncias de governo superiores.

FIGURA 6 – LEI ORÇAMENTÁRIA DE 14 DE NOVEMBRO DE 1827

LEI — DE 14 DE NOVEMBRO DE 1827.

Orça a receita e fixa a despeza do Thesouro Publico na Côrte e Provincia do Rio de Janeiro.

Dom Pedro, por Graça de Deus, e unanime acclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brazil: Fazemos saber a todos os nossos subditos, que a Assembléa Geral decretou, e nós queremos a lei seguinte :

Art. 1.° Fica sómente orçada a receita do Thesouro Publico na Côrte, e Provincia do Rio de Janeiro, para o anno futuro de 1828, a contar do 1.° de Janeiro ao ultimo de Dezembro do mesmo anno, na somma de seis mil oitocentos e oitenta contos de réis... 6.880:000$000

A saber :

1.° Receita ordinaria da Provincia do Rio de Janeiro calculada com 10 °/₀ de augmento, cinco mil e quinhentos contos de réis..... 5.500:000$000

2.° Receita extraordinaria, tal qual vem calculada no orçamento do Thesouro, com augmento de oitenta contos do rendimento da Fabrica da Polvora, mil trezentos e oitenta contos de réis..... 1.380:000$000

Art. 2.° Fica sómente orçada a despeza do Thesouro Publico na Côrte e Provincia do Rio de Janeiro para o dito anno de 1828, a contar do 1.° de Janeiro até o ultimo de Dezembro, na somma de nove mil quinhentos vinte e cinco contos de réis..... 9.525:000$000

A saber :

1.° Casa Imperial.....	1.031:000$000
2.° Ministro do Imperio.....	570:000$000
3.° Dito da Marinha.....	2.061:000$000
4.° Dito da Guerra.....	2.358:000$000
5.° Dito da Justiça.....	107:000$000
6.° Dito dos Negocios Estrangeiros.	110:000$000
7.° Dito da Fazenda.....	3.288:000$000

Art. 3.° No caso de seguir-se a paz, se reduzirão as despezas orçadas: 1.° da Repartição da Marinha na fórma da lei, que fixou as forças maritimas; 2.° da Repartição da Guerra na fórma da lei que fixar as forças de terra.

Art. 4.° As provincias concorrerão para as despezas geraes do Imperio com tudo quanto sobrar de suas rendas depois de deduzidas as despezas provinciaes.

Art. 5.° O Governo haverá por meio de venda das apolices do capital creado para a fundação da divida interna, a somma necessaria para fazer frente ao deficit. Quando porém por este meio não lhe fôr possivel inteirar as quotas mensaes arbitradas no orçamento, poderá emittir letras, ou bilhetes de creditos, assignadas pelo Thesoureiro-mór, e Escrivão do Thesouro, e de chancella pelo seu Presidente, a prazos, e do valor, que convier, comtanto que a sua totalidade não exceda no futuro anno de 1828 a importancia do orçamento, que deve servir de hypotheca ao seu pagamento integral. Estas letras, ou bilhetes de credito serão dadas em pagamento aos credores do Thesouro por mutuo accôrdo, e ás differentes Repartições. Igualmente poderão estas letras, assim como os bilhetes, ou escriptos da Alfandega, ser descontados na praça por intermedio do Corretor da Caixa de Amortização, quando o chefe do Thesouro, e os das outras Repartições assim o julgarem indispensavel.

Art. 6.° Ficam em vigor, e continuarão a cobrar-se durante o anno de 1828 todos os tributos, e impostos ora existentes.

Art. 7.° A receita e despeza do Thesouro Publico nas demais provincias do Imperio, não orçadas pela presente lei, continuarão a fazer-se durante o anno de 1828, na conformidade das leis, e ordens, que as tem regulado; devendo cada uma das provincias satisfazer, durante o mesmo anno, aquelles ramos de despeza geral, que pelas ditas leis, e ordens estiverem a cargo dos seus respectivos cofres.

Art. 8.° As despezas extraordinarias que se precisarem em cada uma das provincias, só poderão ser feitas na conformidade da lei de 20 de Outubro de 1823.

Mandamos portanto a todas as autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir, e guardar tão inteiramente como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda a faça imprimir, publicar, e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos 14 de Novembro de 1827, 6.° da Independencia e do Imperio.

IMPERADOR com rubrica e guarda.

Marquez de Queluz.

(L. S.)

Fonte: Lei de 14 de novembro de 1827. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38430-14-novembro-1827-566756-publicacaooriginal-90254-pl.html. Acesso em 27/06/2018.

TABELA 4 – COMPARAÇÃO ENTRE ORÇADO E ARRECADADO, 1827.

	Orçado	Arrecadado / Dispendido	Variação (%)
Receita			
Receita Ordinária da Província do Rio de Janeiro	5.500:000$000	12.068:466$362	75,4%
Receita Extraordinária no Orçamento do Tesouro	1.380:000$000		
Despesa			
Casa Imperial	1.031:000$000	-	-
Ministério do Império	570:000$000	1.691:404$617	196,7%
Ministério da Marinha	2.061:000$000	2.458:920$834	19,3%
Ministério da Guerra	2.358:000$000	2.105:351$353	-10,7%
Ministério da Justiça	107:000$000	122:112$317	14,1%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	110:000$000	617:418$341	461,3%
Ministério da Fazenda	3.288:000$000	4.847:084$084	47,4%

Fonte: Elaborado a partir dos dados apresentados por Liberato Castro Carreira.
(CARREIRA, 1980, p. 156-157)

A primeira lei orçamentária de caráter geral seria elaborada somente em 1830 – fixando as despesas e receitas do Império e não só para a Corte e a Província do Rio de Janeiro – para o exercício de 1831-1832. Por si só a mencionada lei constituía um avanço, pois pela primeira vez elaborava-se uma lei orçamentária geral, na qual podiam ser encontradas especificações com relação a receita e despesa geral do governo imperial e do município neutro. Todavia, as fontes de renda não foram efetivamente discriminadas e não há detalhamento sobre sua composição. (MACHADO 1922, p. 28)

Conforme a Lei Orçamentária de 15 de dezembro de 1830, a Receita Geral do Império para o ano financeiro de 1831-1832 foi orçada em quinze mil contos de réis. Constam como sendo fontes de renda exclusivas do governo imperial os *juros* de 240 mil libras esterlinas em apólices do primeiro empréstimo brasileiro, pertencentes ao Tesouro Público; os *valores* remanescentes do último empréstimo brasileiro junto ao governo português; *a terça parte do pau-brasil* armazenado em Londres; a importância da *dívida ativa* que for cobrada; o valor da *receita extraordinária*; as *rendas e contribuições públicas* que o governo está autorizado a receber durante o ano financeiro de 1831-1832, uma vez que tenham sido reconhecidas pela Assembleia Geral; o *rendimento* da *Junta do comércio*; os *valores* destinados ao pagamento do empréstimo português, que estão em depósito, ou os juros que renderem, se o governo julgar conveniente empregá-los em apólices do mesmo empréstimo, ou de outro qualquer; e *valores* em *moeda de cobre*. Ressalta-se que não há de fato especificação de quais eram os impostos, taxas e rendimentos que compunham as tais receitas extraordinárias, rendas e contribuições públicas mencionadas, lacuna aliás que se estende também para as receitas provinciais. Essa falta de especificação também pode ser encontrada na lei orçamentária do exercício de 1832-1833.

A tendência centralizadora dos primeiros anos imperiais seria amenizada com a abdicação e partida de D. Pedro I para Portugal. A ascensão dos liberais e o período de reformas inaugurado por eles promoveram profundas modificações na estrutura administrativa nacional, ainda que para alguns não tenham eliminado completamente o caráter unitário da Constituição.[60] Dessa forma, a partir de 1831 foram sendo elaboradas, discutidas e aprovadas leis com marcado caráter reformista, destacando-se a lei de 1831 que criou o Tesouro Público Nacional e das Tesourarias das Províncias; a de 1832 com o novo Código do Processo Criminal; o Ato Adicional de 1834; e finalmente a lei interpretativa do Ato Adicional de 1840.

Em outubro de 1831, por meio de lei aprovada pela Assembleia Geral, cria-se o Tesouro Público Nacional, em substituição ao Conselho da Fazenda, e as Tesourarias das Províncias, que passariam a ser responsáveis pelo controle da arrecadação das rendas gerais nas diversas províncias. A partir daí, começa um processo lento de descentralização das rendas, sendo o ano de 1832

> o ponto inicial da estruturação de um sistema tributário provincial, embora não houvesse a infraestrutura necessária para efetivar a separação das receitas em sua plenitude; a Província não possuía Legislativo e seu Executivo não contava com a estrutura fazendária própria, sobrecarregando a Tesouraria da Província (órgão geral) com a arrecadação e administração das rendas provinciais, enquanto a legislação sobre elas continuava a ser geral. (TESSITORE, 1995, p. 64)

Acreditava-se que as dificuldades financeiras pelas quais passava o Tesouro relacionavam-se, pelo menos em parte, com problemas na cobrança dos tributos e não necessariamente à falta de meios aos contribuintes. Nesse sentido, era importante se pensar numa forma de arrecadação mais eficiente. A descentralização parcial vinha ao encontro de tais preocupações, ao permitir que se estabelecessem órgãos arrecadatórios e fiscalizadores nas províncias, responsáveis por administrar as fontes de renda do governo central. (Cf. CASTRO, 1989, p. 45)

Todavia, as Tesourarias das Províncias acabaram por ficar responsáveis também pelo controle das rendas provinciais e não só dos impostos gerais cobrados em âmbito provincial. Dessa maneira, avançava o arcabouço administrativo que permitiria a separação definitiva das fontes de renda da província daquelas gerais do Império.

Porém, a criação tanto do Tesouro como das Tesourarias não significou haver implícita a intenção de tornar o sistema tributário mais eficiente ou racional. Apontamentos feitos por Viveiros de Castro mostram que em alguns casos a tributação era injusta, *"recaindo mais sobre uns do que sobre outros gêneros"*. Como exemplos ele cita os casos do açúcar, que era taxado cinco vezes; da aguardente, que era taxada oito vezes; do tabaco, taxado seis vezes; e do algodão, taxado três vezes. Ao fim do Primeiro Reinado, as fontes de renda do império eram

[60] Um desses autores é Olavo Carvalho. Para ele, tais reformas – o Ato Adicional e a Lei de 1840 – não foram suficientes para que se eliminasse o caráter centralizador do Primeiro Reinado, *"ficando imune o caráter unitário proposto pela Constituição"*. (CARVALHO, 1946, p. 49)

aproximadamente 150, estando incluídas nesse número as rendas de importação e exportação; aquelas cobradas no chamado *interior*; as receitas extraordinárias; os depósitos; e o movimento dos fundos. (Cf. CASTRO, 1989, p. 45-50)[61]

> Eis, em seu conjunto, o sistema tributário que o Brasil independente herdou da metrópole e que o 1º Reinado transmitiu à Regência, ligeiramente modificado, mas em coisa alguma melhorado. Não seria possível tentar uma reforma radical na tributação, sem a elevação das taxas aduaneiras. Mas a *Regência,* se bem que francamente convencida das vantagens do protecionismo, não pode agir no sentido das suas ideias porque os supraditos *tratados comerciais* entravavam a sua ação. Nestas condições, ela se limitou a simplificar o sistema tributário, suprimindo as múltiplas taxas que recaíam sobre o mesmo objeto, e a discriminar as fontes de renda, separando a receita geral da provincial. (CASTRO, 1989, p. 50)

Nesse contexto, temos a Lei Orçamentária de 24 de outubro de 1832, que descreve, pela primeira vez, quais eram as receitas pertencentes às rendas gerais do Império. Nessa mesma lei pode-se encontrar a observação de que pertencem à receita provincial todos os impostos existentes naquele momento e que não estivessem compreendidos na receita geral, sem, no entanto, definir claramente quais eram esses impostos. A composição da Renda Geral, especificada pelo artigo 78 da lei imperial de 24 de outubro de 1832, era a seguinte:

> § 1º Direitos, que se arrecadam nas Alfândegas, por importação, exportação, baldeação e reexportação; e emolumentos, que se cobram nas mesmas Alfandegas, de ofícios, que passarão para a Fazenda Pública.
>
> § 2º Meio por cento de assignados das Alfândegas.
>
> § 3º Armazenagem, ancoragem e faróis.
>
> § 4º Contribuição da Junta do Comércio sobre volumes, e embarcações, inclusive as das nações, com quem não há tratados, e o imposto denominado do Banco sobre as que navegam de barra fora, inclusive as estrangeiras, com cujas nações existam tratados.
>
> § 5º O imposto de quinze por cento das embarcações estrangeiras, que passam a ser nacionais, e o de cinco por cento da venda das nacionais;
>
> § 6º Direitos de vinte e cinco por cento do ouro.
>
> § 7º Sisa da venda dos bens de raiz.
>
> § 8º Porte de Correios de mar e terra.
>
> § 9º Impostos para a Caixa de Amortização da dívida pública.
>
> § 10º Dízimos do açúcar, algodão, café, tabaco, e fumo, e a contribuição das sacas de algodão.
>
> § 11º Dízimos do gado vacum e cavalar; vinte por cento dos couros do Rio Grande do Sul, e os quarenta por cento na aguardente de consumo na Bahia para resgate das cédulas, na forma do art. setenta e seis.
>
> § 12º Selo das Mercês, Dizima da Chancelaria, novos e velhos direitos das Graças e Títulos expedidos pelo Poder executivo e Tribunais; e emolumentos, que se cobram no Tribunal Supremo de Justiça.

[61] Uma lista completa de tais imposições pode ser encontrada no segundo capítulo do livro de Augusto Olympio Viveiros de Castro. (CASTRO, 1989, p. 46-50)

§ 13º Chancelaria da Imperial Ordem do Cruzeiro, e das três Ordens Militares, Mestrado, e três quartos das Tenças.

§ 14º Meios soldos das Patentes Militares, e contribuição do Monte Pio.

§ 15º Matriculas dos Cursos Jurídicos, e Academias.

§ 16º Rendimentos das Casas da Moeda;

§ 17º Venda do pau-brasil, e dos Próprios Nacionais.

§ 18º Renda diamantina, e foros de terrenos da Marinha.

§ 19º Bens de defuntos e ausentes, cobrança da dívida ativa, e da Bula da Cruzada.

§ 20º Emissão de apólices, juros das apólices dos empréstimos estrangeiros.

§ 21º Rendas eventuais, e não classificadas, que provém dos Arsenais do Exército e Marinha, e da venda de vasos de guerra, limpa das Alfandegas, rendimentos da Fábrica da Pólvora, da Tipografia Nacional, reposições, e emolumentos, que se cobram pelas Intendências de Marinha dos Ofícios, que passaram à Fazenda Pública.

§ 22º Os soldos e sobras da receita geral, e provincial.

Não obstante, ainda que houvesse essa lacuna legislativa, não se pode esquecer que as províncias, tendo gastos e responsabilidades continuavam a arrecadar como *de costume*. Nesse sentido, é esclarecedor um documento manuscrito do Conselho Geral da Província de São Paulo, no qual é possível encontrar para um período anterior ao Ato Adicional uma clara demonstração de preocupação por parte dos legisladores provinciais em definir a composição da receita da província sem invadir o campo da Receita Geral, tomando como referência a lei imperial de 8 de outubro de 1833. Nela, os componentes da Renda Geral são os mesmos da lei orçamentária anterior, a de 24 de outubro de 1832, e a receita provincial continua a ser definida como sendo composta pelos impostos não pertencentes ao governo central.

Diante dessas poucas instruções, o Conselho Geral da Província de São Paulo, ao elaborar o orçamento para o exercício de 1835-1836, entendeu pertencerem à receita da província os tributos arrolados na Tabela 5. Dessa forma, a receita total da província foi orçada em Rs. 174:600$000, sendo as fontes de renda mais importantes: os direitos de passagem dos animais no registro do Rio Negro; os novos impostos ou subsídio voluntário; a décima dos prédios urbanos; o imposto sobre a carne verde; e os dízimos, inclusive os do arroz e do trigo. Somadas, essas rubricas representam aproximadamente 70% da receita.

Isoladamente o tributo mais significativo era o chamado *Passagem dos animais no registro do Rio Negro*, que além de corresponder a quase 38% da arrecadação total da província, era considerado como sendo de arrecadação simples, gerando poucos gastos. São importantes também os chamados *Novos impostos*, ou *subsídio voluntário*, responsáveis por aproximadamente 11% da renda provincial. Estabelecidos pela Carta Régia de 10 de dezembro de 1755 e ordem de 22 de março de 1767, deveriam ser arrecadados em toda a província, sobre os botequins e tabernas. Cada estabelecimento deveria pagar Rs. 6$400. Contudo, em Sorocaba, o subsídio voluntário não era cobrado sobre esses estabelecimentos comerciais, mas sim sobre os animais.

Interessante notar que alguns tributos aparentemente pertencentes à receita provincial apareciam também nos orçamentos municipais, questão a ser explorada mais adiante.

TABELA 5 - RECEITA PROVINCIAL PAULISTA, 1835-1836
(Conforme estabelecido pelo Conselho Geral da Província em 1834)

Descrição da fonte de renda	Valor	%
Dízimos, com exceção daqueles contemplados nos parágrafos 10 e 11 do artigo 31 da lei de 8 de outubro de 1833 e não incluídos os dois gêneros de que se faz menção no artigo seguinte.	10:000$000	5,73%
Dízimos do arroz e do trigo	5:400$000	3,09%
Passagens dos Rios dentro da Província	9:200$000	5,27%
Passagem dos animais no registro do Rio Negro	65:400$000	37,46%
Novos impostos ou subsídio voluntário	19:600$000	11,23%
Subsídio literário ou das rezes que se cortam para vender e consumir dentro da Província	2:900$000	1,66%
Dízima das madeiras em Paranaguá e Antonina	600$000	0,34%
Décima dos prédios urbanos	12:700$000	7,27%
Décima dos legados e heranças	5:000$000	2,86%
Selo dos papéis, exceto os das mercês	4:000$000	2,29%
Imposto de 5 réis em arrátel de carne verde	10:400$000	5,96%
Meia sisa da venda dos escravos ladinos	7:400$000	4,24%
Impostos denominados do Banco e que não pertencem à Receita Geral	10:000$000	5,73%
Imposição de 20% no consumo da aguardente	3:000$000	1,72%
Terças partes dos ofícios judiciais	100$000	0,06%
Emolumentos da secretaria do governo	100$000	0,06%
Imposição sobre as casas de leilão e modas	imposto novo	0,00%
Foros e arrendamentos dos Próprios Nacionais	600$000	0,34%
Novos e velhos direitos não compreendidos os das Graças e ditos expedidos pelo Poder Executivo, que não pertencem à Receita Geral	100$000	0,06%
Emolumentos do despacho das embarcações	400$000	0,23%
Multas sobre (?) de Barcos	400$000	0,23%
Contribuição para as despesas de Guarapuava	7:300$000	4,18%
Soma da receita	174:600$000	100,00%

FONTE: ALESP, BASE IMPÉRIO, FCGP-RE34.002.

Com a promulgação do Ato Adicional, foram criadas as Assembleias Legislativas Provinciais, que deveriam substituir os Conselhos Gerais provinciais. Entre suas atribuições estavam a fixação das despesas, tanto provinciais como municipais, assim como o estabelecimento dos tributos necessários ao seu financiamento. Estabeleceu-se como norma geral que as renda provinciais não poderiam comprometer as rendas gerais, ou seja, os impostos pertencentes à renda geral não poderiam ser cobrados também pelas províncias. Estas deveriam, como estabelecia as leis orçamentárias analisadas anteriormente, apropriar-se de todos os impostos existentes naquele momento e que não estivessem compreendidos na renda geral.

O Ato, promulgado por meio da Lei n. 16 de 12 de agosto de 1834, fez algumas alterações à Constituição de 1824 em resposta à Lei de 12 de outubro de 1832, assinada pelos deputados José da Costa Carvalho, João Bráulio Moniz e pelo senador Francisco de Lima e Silva – membros da Primeira Regência Trina,, de forma a permitir, entre outras resoluções, que os Conselhos Gerais fossem convertidos em Assembleias Legislativas Provinciais.

No tocante aos municípios, cabia às Assembleias legislar sobre,

> Art. 10: § 1º Sobre a divisão civil, judiciária, e eclesiástica da respectiva Província, e mesmo sobre a mudança da sua Capital para o lugar que mais convier.
>
> Art. 10: § 2º Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.
>
> Art. 10: § 3º Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.
>
> Art. 10: § 4º Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras.
>
> Art. 10: § 5º Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, com tanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.
>
> Art. 10: § 6º Sobre repartição da contribuição direta pelos municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas da sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras.
>
> Art. 10: § 7º Sobre a criação e supressão dos empregos municipais e provinciais, e estabelecimento dos seus ordenados. São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e provincial, à exceção dos que dizem respeito à administração, arrecadação, e contabilidade da Fazenda Nacional; à administração da guerra e marinha, e dos correios gerais; dos cargos de Presidente de Província, Bispo, Comandante Superior da Guarda Nacional, membro das Relações e tribunais superiores, e empregados das Faculdades de Medicina, Cursos Jurídicos e Academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo.
>
> Art. 10: § 8º Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva Província, que não pertençam à administração geral do Estado.
>
> Art. 10: § 9º Sobre construção de casas de prisão, trabalho e correção, e regime delas.
>
> Art. 10: § 10º Sobre casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

> Art. 11: § 3º Autorizar as Câmaras Municipais e o Governo Provincial para contrair empréstimos, com que ocorram às suas respectivas despesas.

Mesmo que não façam referência explícita à questão das municipalidades, alguns dos parágrafos transcritos acima abriram precedente para os constantes pedidos de verbas adicionais enviados pelos municípios para a Assembleia a partir de 1834. Tais solicitações tinham como objetivo pedir verbas provinciais para o cuidado, por exemplo, da instrução pública local, da construção das cadeias, e da manutenção de estradas e pontes.

Neste novo contexto, a primeira lei orçamentária que traz a especificação das rendas provinciais paulistas é a lei provincial n. 17 de 11 de abril de 1835. Os diversos itens da receita encontram-se reproduzidos nas Tabelas 6 e 7.

Como pode ser observado, a receita provincial paulista foi orçada em Rs. 243:700$000, dos quais Rs. 68:200$000 eram provenientes da chamada *renda das estradas.*[62] Destacam-se novamente os dízimos não transferidos às rendas gerais, impostos sobre consumo, impostos sobre o rendimento de imóveis urbanos, impostos sobre venda de imóveis e escravos, entre outros. Essa estrutura seria mantida quase sem alterações, durante toda a primeira metade do século XIX.

Os dízimos, parte importante da renda provincial, receberam atenção especial durante os primeiros meses de funcionamento da Assembleia paulista. Em fevereiro de 1835, uma portaria pedia esclarecimentos ao Inspetor de Fazenda sobre os dízimos que eram cobrados, se o valor estava adequado e qual era a forma de cobrança vigente. Os esclarecimentos se fizeram necessários por conta da imprecisão notada nos valores informados no orçamento do exercício financeiro de 1835/1836. No mesmo mês, o contador interino informa que eram cobrados os dízimos de miunças, orçados em dez contos de réis. Informa também que não eram recolhidos os dízimos sobre o gado bovino e nem sobre o equino, por pertencerem à renda geral. Ademais, relata não serem recolhidos os dízimos sobre o arroz, pois este era destinado à exportação, e como tal seu dízimo era pertencente à renda geral. A forma de recolhimento obedecia a uma instrução detalhada, publicada em 1833, cuja cópia foi anexada ao dossiê. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835a)

Separam-se assim, na prática, as rendas provinciais das rendas gerais. Contudo, toda a problemática com relação à separação das rendas provinciais das rendas gerais pode ser estendida para a questão da separação da receita municipal das rendas provinciais. O primeiro orçamento publicado pela recém-constituída Assembleia Legislativa da Província de São Paulo deveria incluir os orçamentos municipais, mas não o fez por falta de dados e informações, que deveriam ter sido enviados pelas Câmaras Municipais. A impressão geral

[62] Esses são os totais de acordo com a lei. No entanto, ao somando-se as rubricas constatou-se que os valores corretos são Rs. 241:300$000, sendo Rs. 179:100$000 proveniente da receita geral e Rs. 62:200$000 proveniente da receita especial das estradas.

que fica, ao considerar a documentação disponível, é a de que tanto os dirigentes locais como os provinciais não sabiam como proceder.

TABELA 6 – RECEITA PROVINCIAL PAULISTA
(DE ACORDO COM O ARTIGO 4º DA LEI N. 17 DE 11 DE ABRIL DE 1835)

Fonte de Renda	Valor
§1 Importância dos Dízimos, a exceção dos aplicados para a Receita Geral pelos §§ 10, e 11 do art. 31 da lei de 8 de outubro de 1833, os quais somente serão cobrados na forma da lei provincial respectiva[63]	25:000$000
§2 Importância da imposição de 20 por cento no consumo das aguardentes de produção brasileira	5:400$000
§3 Importância do novo imposto, ou subsidio voluntario	19:600$000
§4 Importância da Décima dos prédios urbanos[(a)]	13:400$000
§5 Importância de foros, e arrendamentos de próprios nacionais	600$000
§6 Importância do imposto de Rs. 1$600 por cada rês que se corta, na forma da lei provincial respectiva, e do de Rs. 320 de subsidio literário	14:000$000
§7 Importância da meia sisa da venda de quaisquer escravos[(b)]	9:000$000
§8 Importância da décima dos legados, e heranças[(c)]	5:400$000
§9 Importância dos novos e velhos direitos dos títulos expedidos pelas autoridades provinciais, inclusive a taxa que por este título pagam as fianças criminais, a qual fica substituída pela taxa de 2 por cento da avaliação delas	2:000$000
§10 Importância de emolumentos do Secretário do governo	100$000
§11 Importância dos despachos das embarcações	400$000
§12 Importância da contribuição para Guarapuava	5:000$000
§13 Importância dos animais no registro do Rio Negro	66:000$000
§14 Importância do produto das multas sobre os Mestres de barcos	400$000
§15 Importância das passagens de rios	9:200$000
Soma	**175:500$000**[64]

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

(a) São isentas deste imposto somente as povoações, que não tiverem cem casas dentro do arruamento.

(b) Este imposto só não se pagará quando se fizer troca de escravo por escravo, ou por bens de raiz, salvo da quantia com que se inteirar o preço do objeto do menor valor dado em troco. A aquisição de liberdade por qualquer título não constitui venda para este efeito.

(c) Não estão sujeitas a este imposto as doações de liberdade aos escravos, nem os legados deixados a estes para o fim de a conseguirem, uma vez que de facto a consigam.

[63] A lei citada orça a receita e fixa a despesa geral e provincial do Império para o ano financeiro de 1834-1835. O artigo 31 especifica os *direitos* pertencentes à receita geral. Seu parágrafo 10 trata do *"dizimo do açúcar, algodão, café, tabaco e fumo; e a contribuição das sacas de algodão"*. Já o parágrafo 11 trata do "*dizimo do gado vacum, e cavalar; 20 por cento dos couros do Rio Grande do Sul; e os 40 por cento de consumo na aguardente da Bahia, para resgate das cédulas"*. (Coleção das Leis do Império — Índice dos Actos do Poder Legislativo — Parte I — 1833, em http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-17/Legimp-17_10.pdf. Acesso em 27/06/2018).

[64] Esse é o valor informado na lei. Porém, somando-se os valores encontra-se uma receita de Rs. 179:100$000.

TABELA 7 - RECEITA ESPECIAL DAS ESTRADAS

(De acordo com o artigo 7º da Lei n. 17 de 11 de abril de 1835)

Fonte de Renda	Valor
§1 Importância da contribuição da estrada de Santos afora os saldos e todas as dívidas ativas dessa caixa	30:000$000
§2 Importância da contribuição da estrada de Paraibuna a Caraguatatuba	500$000
§3 Importância da contribuição da estrada de Curitiba para Morretes e Antonina	4:000$000
§4 Importância da contribuição da estrada de São José dos Pinhais para Morretes, afora os saldos e dividas ativas dessa caixa, inclusive pela taxa sobre o gado, que tem descido	2:000$000
§5 Importância da contribuição do Registro do Banco de Areias e outras quaisquer barreiras que se estabeleçam na estrada do Rio	12:000$000
§6 Importância do empréstimo autorizado para a estrada do Bananal	4:000$000
§7 Importância do empréstimo autorizado para a estrada de Areias	2:000$000
§8 Importância do empréstimo autorizado para a estrada de São Luiz	2:000$000
§9 Importância do empréstimo autorizado para a estrada de Paraibuna	2:000$000
§10 Importância do empréstimo autorizado para a estrada de São Sebastião	2:000$000
§11 Importância do empréstimo autorizado para a estrada de Potunã	700$000
§12 Importância do empréstimo autorizado para a estrada de São José dos Pinhais	1:000$000
Soma	68:200$000[65]

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

ORÇAMENTOS E BALANÇOS

Como foi visto anteriormente, a separação das fontes de renda das diferentes esferas governamentais no período estudado foi um processo lento e confuso. Questão relegada a segundo plano, a organização tributária não recebeu a devida atenção dos legisladores, envolvidos em outros debates políticos.

Com o Ato Adicional e a criação das Assembleias Legislativas, as finanças municipais ficaram subordinadas ao poder provincial. Contudo, reiterando, a primeira lei orçamentária paulista, publicada em 1835, deixou de contemplar os orçamentos municipais. O motivo dessa ausência, até então desconhecido, foi esclarecido graças à localização de um documento nos arquivos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Neste, datado de 9 de março de 1835, pode-se encontrar as explicações dadas pela *Comissão de Orçamento e Contas*, encarregada da elaboração do orçamento municipal para aquele exercício financeiro, para a ausência de tais informações.

O orçamento municipal referente ao exercício 1835-1836 deveria ser elaborado pela Comissão com base em informações enviadas pelas próprias Câmaras Municipais. Os informes seriam então compilados, redigindo-se um projeto de lei. Contudo, apenas nove das mais de 40 vilas paulistas enviaram os ditos orçamentos, sendo que

[65] Esse é o valor informado na lei. Porém, somando-se os valores encontra-se uma receita de Rs. 62:200$000.

> [...] somente ao da Câmara desta cidade se pode dar o nome de orçamento, os outros meras relações ou apontamentos em que as Câmaras se limitam a pedir exorbitantes quantias [...] para obras públicas, sem designações de cada uma dessas obras, sem os precisos esclarecimentos e informações, nem sobre a sua necessidade [...] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835b, p. 1)

A Comissão ainda tentou elaborar uma estimativa orçamentária, tomando como base um *"cálculo médio de receitas e despesas formado sobre exame das contas das Câmaras, aprovadas em os anos de 1832 e 1833 e sobre as do ano passado, depois de aprovadas por esta Assembleia"*. Contudo, novos problemas surgiram. Sete Câmaras não haviam enviado os balanços referentes ao ano fiscal de 1833-1834 e as contas de São Paulo e Santos ainda não haviam sido aprovadas. Ademais, os balanços e orçamentos usualmente remetidos à Assembleia eram

> [...] tão informes, e apresentam tal confusão, que de nada servem para o que a Comissão pretendia tirar delas, sendo mesmo impossível, sem empregar mesas de trabalho no exame de 120 e tantas contas, formar-se o cálculo médio da Receita e Despesa de cada uma nos 3 anos passados, base que assim mesmo mal poderia suprir a falta de outra ou outras positivamente necessárias. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO; COMISSÃO DE ORÇAMENTO E CONTAS, 1835, p. 2)

Tal confusão pode ser justificada pelo fato de que os agentes públicos encarregados de elaborar tal documentação não tinham formação específica para tal, fazendo dos relatórios e as prestações de contas um emaranhado de informações não padronizadas, além de não favorecer o adequado acompanhamento e controle das finanças públicas locais, o que a partir de 1834 seria de responsabilidade da Assembleia Legislativa Provincial.

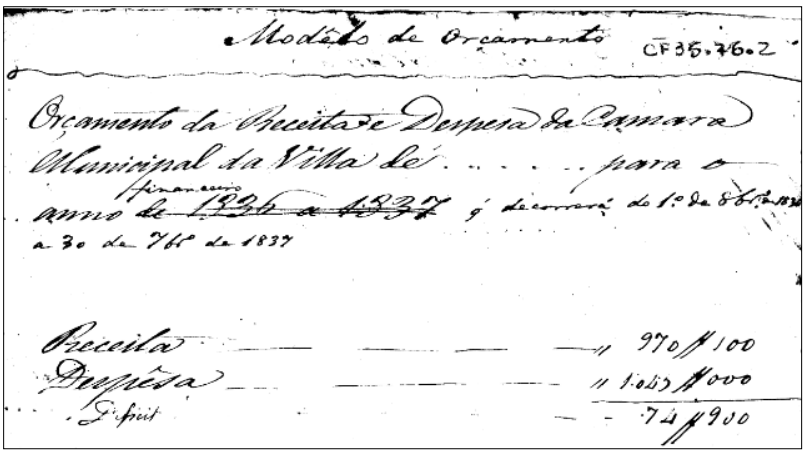
A Comissão então pensou em formalizar um projeto fixando apenas as despesas ordinárias – gratificação aos empregados – das Câmaras e uma verba para obras públicas. Tal ideia foi logo abandonada, pois resultaria num orçamento feito *"às cegas, sem pleno conhecimento das circunstancias peculiares de cada município"*, o que talvez fosse mais prejudicial do que permanecer mais um ano sem orçamento.

A fim de resolver a questão, a Comissão propõe, em primeiro lugar, que se ofereçam às Câmaras dois modelos, um para elaboração de orçamentos e outro para elaboração de balanços, respeitando todas as disposições do decreto de 31 de outubro de 1831. A Comissão acreditava que com o envio desses modelos juntamente com uma cópia da mencionada lei as municipalidades seriam capazes de redigir suas contas e apresentar seus orçamentos *"de maneira que sirvam tanto para mais fácil exame e fiscalização por esta Assembleia como para a formalização da lei de orçamento de todas as Municipalidades"*. Assim, com a remessa desses papéis a cada uma das vilas paulistas, ficariam removidos *"todos e quaisquer pretextos até agora alegados para se desculparem omissões e faltas, a Assembleia espera que elas cumprirão com tanta exação os seos deveres"*. A proposta foi aprovada e no mesmo mês de março foram encaminhados às municipalidades os modelos e a transcrição da lei.

Em documento datado de 12 de março de 1835 observa-se um exemplo da documentação encaminhada às Câmaras. Em primeiro lugar, tem-se a transcrição da lei de 31 de outubro de 1831. Em seguida, os modelos são apresentados, a começar pelo do orçamento. Com espaços em branco a serem preenchidos, exemplos de rendas e despesas, assim como valores hipotéticos, os modelos deveriam servir de guia para a apresentação das contas municipais dali por diante.

Considerando agora os orçamentos. Conforme o modelo, estes deveriam ser compostos por uma página inicial, reproduzida na Figura 7, com informações tais como o nome da vila, ano financeiro e valores totais de receita e despesa, assim como indicação da existência de déficit ou superávit.

FIGURA 7 – COMISSÃO DE ORÇAMENTO E CONTAS: MODELO DE ORÇAMENTO


Modêlo de Orçamento CF35.76.2

Orçamento da Receita e Despesa da Camara Municipal da Villa de . . . . . para o anno financeiro ~~de 1836 a 1837~~ ; decorrente do 1º de 8bro de 1836 a 30 de 7bro de 1837

Receita — — — — 970$100
Despêsa — — — — 1.053$000
Deficit — — 74$900

FONTE: ALESP, BASE IMPÉRIO, CF35_076, P.2.

Em seguida vinha a discriminação das rendas. Esta deveria indicar o tipo da receita, a lei ou ordem que a autorizava, a quantia orçada e possíveis observações. O modelo foi preenchido com algumas fontes de renda e acredita-se que estas foram escolhidas por serem comumente cobradas pelas municipalidades. As cobranças eram amparadas, em sua maioria, pela lei de 1º. de outubro de 1828, lei regulamentar prevista pela Constituição de 1824 e que dava as diretrizes para a organização administrativa dos municípios. Ainda que ela não tenha tratado das competências tributárias, alguns de seus artigos e parágrafos discutem indiretamente a questão, amparando a cobrança de alguns tributos. Um exemplo seria o Artigo 66, parágrafo 9, no qual se lê,

> Só nos matadouros públicos ou particulares, com licença das Câmaras, se poderão matar e esquartejar as rezes; e calculado o arrobamento de cada uma rês, estando presentes os exatores dos direitos impostos sobre a carne; permitir-se-á aos donos dos gados conduzi-los depois de esquartejados, e vendê-los pelos preços que quiserem, e onde bem lhes convier, com tanto que o façam em lugares patentes, em que a Câmara

> possa fiscalizar a limpeza, e salubridade dos talhos, e da carne, assim como a fidelidade dos pesos. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828)

A interpretação desses trechos permitiu as cobranças do imposto de 32 réis sobre cada cabeça de gado abatida no matadouro da cidade e do aluguel sobre as casinhas de mantimentos, espaços pertencentes à municipalidade, reservados para o comércio de alimentos, disponíveis aos munícipes mediante o pagamento de um aluguel à Câmara. Outro exemplo seria o Artigo 28, no qual se prevê uma multa para o vereador que faltar sem justificativa às sessões da Câmara. Nas cidades esse valor seria de Rs. 4$000; e nas vilas, de Rs. 2$000 por sessão.

Algumas cobranças eram também amparadas pelo Código de Posturas. Cada Câmara seria responsável pela redação de seu próprio Código de Posturas. Este deveria ser encaminhado aos Conselhos ou Assembleias, dependendo do período, a fim de serem aprovados.

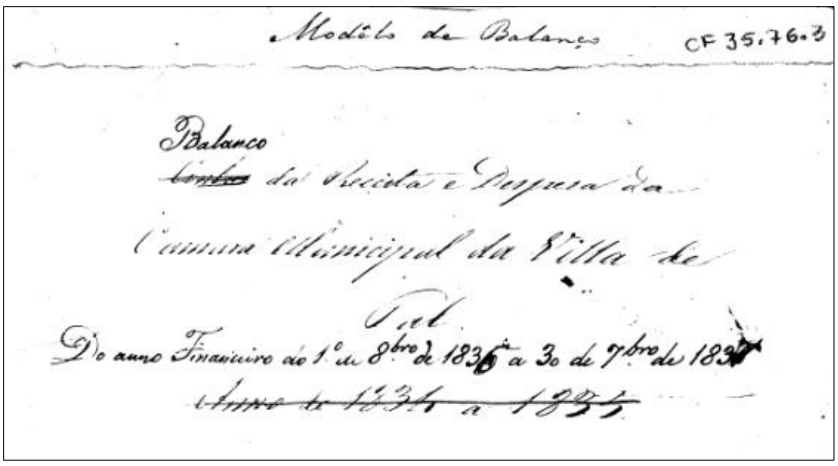
O modelo de orçamento continua com a exemplificação da despesa. Em linhas gerais, pode-se dizer que, desde os primórdios da Assembleia Legislativa, a despesa, tanto provincial como municipal, foi informada com maior grau de detalhamento do que a receita. Dentre as despesas utilizadas como exemplo figuravam aquelas relacionadas ao pagamento de salários, ordenados e gratificações, obras públicas, obras de manutenção e gastos com iluminação. Um detalhe que chama a atenção é que a soma da receita não bate com a soma da despesa. Ainda que os valores fossem fictícios, o valor da despesa excede o da receita. O valor das rendas totalizou Rs. 970$100, enquanto o valor das despesas alcançou Rs. 1:045$000.

Em seguida, o dossiê apresenta modelos para os balanços, ou prestações de contas que deveriam ser enviados anualmente à Assembleia. Na Figura 8 pode-se observar como deveria ser a página inicial do documento.

Não são muitas as diferenças entre os dois modelos. Os balanços deveriam trazer algumas informações adicionais, tais como quanto da receita orçada havia sido recebida no ano financeiro do balanço, e quanto havia entrado para a dívida ativa da vila. No caso da despesa, se a despesa era referente ao ano fiscal do balanço, ou se era referente a anos anteriores. Em ambos os casos havia um campo adicional para observações, com informações adicionais e detalhes sobre os pagamentos e os recebimentos pendentes.

No caso de multas aplicadas por infração do código de posturas e ainda não cobradas, os modelos trazem no campo das observações o seguinte exemplo de justificativa: *Esta dívida não é liquida por que os infratores opõe-se ao pagamento e depende de cobrança de execuções*. No caso do pagamento incompleto de uma despesa, a justificativa sugerida foi: *inda se não verificou o pagamento dos 60$000 por não ter sido procurado pelo Mestre de obra que o total importou 200$600*.

FIGURA 8 – COMISSÃO DE ORÇAMENTO E CONTAS: PÁGINA INICIAL DO MODELO DE BALANÇO


Modêlo de Balanço CF 35.76.3

Balanço
~~Lindo~~ da Receita e Despesa da
Camara Municipal da Villa de
Tal
Do anno Financeiro do 1.º de 8.bro de 1835 a 30 de 7.bro de 1836
~~Anno de 1834 a 1835~~

FONTE: ALESP, BASE IMPÉRIO, CF35_076, P.10.

O dossiê de prestação de contas também deveria conter a relação de dívidas, tanto ativas como passivas, pertencentes à Câmara. Deveriam ser informados o ano financeiro correspondente, o nome do credor ou devedor, os valores envolvidos, além das explicações pertinentes, anotadas no campo *observações*. E por fim, na última página do processo, uma declaração redigida pelo secretário com os dizeres:

> Certifico que todas as deliberações citadas no presente Balanço foram com efeito tomadas pela Câmara Municipal, e constam dos livros das atas de suas Sessões aos quais me reporto em firmeza de que passo a presente por mim feita e assignada. Villa de ... aos ... de ... de 1835. Assignado o Secretario. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO; COMISSÃO DE ORÇAMENTO E CONTAS, 1835, p. 22)

Em 24 de dezembro de 1835, a Câmara paulistana apresentava as suas contas já no formato exigido pela Comissão de Contas e Orçamento. Após analisar o balanço apresentado, referente ao ano financeiro de 1834/1835, a Comissão emitiu seu parecer, fazendo alguns reparos sobre o montante dispendido na construção das calçadas das ruas São Bento e Constituição, que tinham excedido em mais do que o dobro das quantias inicialmente orçadas. Ademais, questiona o valor gasto com a iluminação da cadeia, significativamente maior que o do ano anterior. A Câmara argumentou terem sido os gastos aparentemente excessivos por uma falha dos peritos, que *orçam muito mal as obras*. Com relação aos gastos com a iluminação da cadeia, a Câmara informou ter descoberto, depois de uma investigação feita pelo fiscal, que o carcereiro desviava as sobras de azeite, *distribuindo com profusão em cada noite, e que as vendia a particulares*. A Comissão julgou as contas legais, mas não sem antes se pronunciar sobre as justificativas apresentadas pela Câmara paulistana.

> A Comissão, respeito às informações dadas sobre o excesso de despesas nas calçadas das ruas da Constituição e S. Bento, bem que lhe não pareçam no todo satisfatórias as razões alegadas, todavia não se acha suficientemente habilitada para fazer-lhe maior censura: mas respeito à despesa na iluminação da cadeia, a Comissão lisonjeando-se de haver com suas notas excitado a Câmara à comprimento de deveres não pode deixar de lastimar, que a mesma Câmara prestasse tão pouca atenção a tal despesa quando tomou as contas ao Procurador nos trimestres, pois que se no 1º. trimestre ela praticasse o que agora praticou, poderia desde então ter descoberto o canal para onde se estevão extraviando os óleos, e em consequência os teria evitado maior prejuízo. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835c)

Tal discussão permite inferir que a análise da documentação apresentada pelas Câmaras não era uma mera formalidade. Ao que tudo indica, a Comissão realmente analisava as contas e emitia pareceres questionando problemas que porventura fossem identificados. Dava oportunidade para que o poder local se explicasse, avaliando criticamente as justificativas apresentadas.

A primeira lei orçamentária paulista que incluía o orçamento dos municípios foi a lei n. 41 de 21 de março de 1836. Ainda que a despesa tenha sido bem especificada, na parte da receita são informados apenas os totais por município, sem nenhuma especificação quais seriam as fontes de renda pertencentes às municipalidades. Não obstante, o artigo 3º da referida lei é esclarecedor,

> As câmaras continuarão a cobrar não só as rendas estabelecidas por posturas aprovadas, como também todas aquelas, que atualmente estão em posse de cobrar por uso e costume desde a criação das respectivas vilas, estabelecidas por provisões regias, ou provimentos de ouvidores. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1836)

Com relação à receita, foram informados apenas os totais a serem arrecadados, sem que houvesse especificação das fontes de renda. Tomando como exemplo a capital da província, vê-se, conforme a Tabela 8, que a Assembleia Legislativa autorizou a Câmara Municipal paulistana a dispender com pessoal (fiscal, secretário e porteiro, carcereiro, caseiro e ajudantes); com a cadeia pública (luzes, ferros e obras); obras e manutenção pública (limpezas e reparos, extinção de formigueiros e obras públicas diversas); aferições de pesos e medidas; pagamento de impostos; custas de processos; expediente, eleições, guarda policial; marcação de carros para pagamento da taxa de circulação; pagamento de dívidas passivas e despesas eventuais, um valor total de Rs. 8:800$000.

TABELA 8 - DESPESA MUNICIPAL DA CÂMARA DA CIDADE DE SÃO PAULO
(De acordo com o §1 do artigo 1º da Lei n. 41 de 21 de março de 1836)

Despesa	Valor
Gratificação ao fiscal desde já	450$000
Gratificação ao secretário, com obrigação de pagar a um amanuense	650$000
Gratificação ao porteiro, com obrigação de pagar ao ajudante	300$000
Ordenado ao carcereiro	200$000
Ordenado ao cirurgião do partido	200$000
Salario ao caseiro do matadouro	22$400
Luzes para a cadeia	400$000
Ferros para a cadeia, e obras necessárias nela	200$000
Limpezas e reparos nos chafarizes, canais e açudes	200$000
Concertos de calçadas e aterros das ruas	400$000
Concertos de pontes e aterrados	500$000
Costeio das aferições e concerto de pesos e balanças das casinhas, e açougues	44$000
Limpezas e carpições de ruas e praças, e extinções de formigueiros	100$000
Reparos nos edifícios, e propriedades da câmara	100$000
Decima dos prédios da câmara	82$080
Meias custas de processos ex-ofício	36$000
Expediente do júri, e custas de processos	200$000
Subsidio aos membros da assembleia durante a sessão ordinária, e sua prorrogação, deduzidos os vencimentos dos que percebem ordenado por outros empregos e indenização de vinda e volta aos que moram fora da capital	40$000
Guarda policial	200$000
Marcação de carros para o pagamento da taxa	16$000
Custas nas execuções judiciarias, e mais causas da câmara	530$000
Pagamento de dívidas passivas	165$000
Obras publicas	2:624$260
Despesas eventuais	1:140$260
Soma	8:800$000

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

Poucas modificações são observadas na lei orçamentária seguinte. Para o exercício de 1837-1838, em vez de aparecer apenas o total orçado, a arrecadação aparece discriminada em três rubricas: *receita ordinária; saldo do balanço fechado a 30 de setembro de 1836;* e *cobrança de dívidas ativas.* Ainda que dessa maneira se tenha uma quantidade maior de informações do que a encontrada no orçamento anterior, não se pode dizer muito acerca dos tributos arrecadados pelo governo municipal. Não se sabe do que era composta a *receita ordinária*, responsável por considerável parcela da receita orçada municipal. No caso da Cidade de São Paulo, essa rubrica respondia por 81% do total orçado. Nas demais localidades essa porcentagem era variável. Considerando as localidades de Santos, Bananal, Iguape, Constituição e Jundiaí, essas porcentagens são, respectivamente, 46%, 37%, 34%, 79% e 25%. Apresentação semelhante tem o orçamento para o ano financeiro de 1838-1839. A especificação da receita municipal se resume em *receita ordinária* e *cobrança da dívida ativa, saldos e sobras do ano anterior.* O mesmo pode ser dito sobre o orçamento de 1839-1840.

A única informação mais detalhada sobre a receita municipal nesses primeiros anos encontrada em 1837, quando uma lei aprovada em janeiro autorizava que a Câmara Municipal paulistana cobrasse impostos sobre: estabelecimentos comerciais de fazendas secas; armazéns ou casas de negócios de gêneros importados; tavernas de gêneros nacionais onde se vender aguardente; tabuleiros para venda de fazenda seca pelas ruas; boticas; açougues,

exceto aqueles que comercializassem somente carne verde; e outras casas de negócio que comercializassem gêneros secos. Mesmo assim, esses tributos não aparecem relacionados na lei orçamentária respectiva. (Assembleia Legislativa da Província de São Paulo, 1837)

Chega-se ao ano fiscal de 1841-1842. Esse é o primeiro exercício para o qual o orçamento traz especificadas as fontes de renda dos municípios. Vê-se, então, pela primeira vez o detalhamento da renda das diversas localidades paulistas. Como exemplo, na Tabela 9, é apresentada a receita da Cidade de São Paulo.

TABELA 9 - RECEITA DA CÂMARA DA CIDADE DE SÃO PAULO
(De acordo com o § 1 do artigo 2º da Lei n. 18 de 04 de março de 1841)

Receita	Valor
320 réis por cabeça de rês que se corta no matadouro e 400 réis pelas cortadas fora dele para negócio em todo o município	941$000
400 réis por canada de aguardente consumida em todo o município	1:371$000
Alugueres das casinhas	470$000
Imposto sobre as casas de negocio	1:550$000
Aferições de pesos e medidas	520$000
Taxa sobre os carros que transitam nesta cidade	470$000
Alugueres das moradas de casas da câmara	300$000
Licenças para espetáculos públicos	50$000
Multas por infracções de posturas, e impostas pelo júri e diferentes juízos	180$000
Restituição de custas	10$000
Renda eventual proveniente de multas ao fiscal e vereadores, e outras origens	20$000
Saldo do ano anterior	903$528
Cobrança da dívida ativa	4:650$004
Sobras da décima urbana	$[66]
Soma	11:435$532

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

Observando a tabela, percebe-se que o município tributava sobre o abatimento de rezes, o consumo de aguardente, casas de negócio, serviços de aferição de pesos e medidas, e carros que transitavam pela cidade. Além disso, recebia aluguéis dos prédios de propriedade da Câmara, quando existentes, aluguel das casinhas que serviam aos produtores locais de alimentos como espaço para comercialização de gêneros, multas diversas e restituição de custas. Contava também com valores advindos da cobrança da dívida ativa, saldos dos anos anteriores, além de parte da décima urbana.

A estrutura da Câmara paulistana exemplifica, em boa medida, o que ocorria nos demais municípios paulistas naquele ano. É claro que determinadas localidades possuíam especificidades, os valores cobrados pelo abate de animais variavam muito. Ademais, em algumas outras se percebe a importância de impostos mais específicos, sobre as atividades de caráter mais regional. Por exemplo, nas vilas do atual Paraná costumava-se destacar a cobrança de impostos sobre o fumo e a erva-mate, enquanto nos municípios do planalto, na região de Campinas essas cobranças não eram discriminadas.

[66] Valor não informado pela lei.

Essa estrutura tributária, conforme esclareceu o artigo 3º da lei orçamentária de 1836-1837, começou a ser formada no momento da constituição das diversas vilas, sendo resultado direto da aprovação de posturas municipais e dos usos e costumes locais, estabelecidos por provisão régia ou provimento de ouvidores. As primeiras leis orçamentárias parciais do Império, ainda que não especificassem ou não enumerassem adequadamente as fontes de renda das instâncias regional e local da administração pública, acabaram por prever a continuidade das cobranças conforme vinham ocorrendo.

Novamente, sem que houvesse uma reflexão maior, ocorre a separação das rendas municipais daquelas pertencentes ao governo provincial. Tal processo, que vinha ocorrendo de forma lenta desde a lei de 1828, ganha força com a constituição das Tesourarias das Províncias; não por elas terem se encarregado exatamente dessa questão, mas por elas terem promovido ou até mesmo possibilitado que se desse a separação das rendas provinciais das rendas gerais.

Uma vez acertados os impostos pertencentes às províncias, o próximo passo seria o estabelecimento das rendas municipais. Novamente há um contexto legislativo propício. O Ato Adicional, ao colocar as vilas sob tutela das Assembleias Legislativas, centralizou o controle das contas municipais. Dessa forma, ocorre um esforço por parte dos deputados em regularizar e até mesmo orientar as diversas vilas e municipalidades com relação às formas de elaboração dos dossiês a serem enviados para a Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia. Somente depois de certo avanço nesse sentido é que os orçamentos municipais passaram a ser elaborados com um grau maior de detalhamento, sendo publicados anualmente por meio de leis orçamentárias aprovadas pela Assembleia. As prestações de contas – ou balanços – por sua vez, não apresentam regularidade tão grande. Todavia, há que se considerar que por se tratar de documentação manuscrita, ainda que fossem regularmente enviados para análise podem não ter sobrevivido ao tempo.

CAPÍTULO 3

SALDOS, SOBRAS E DÍVIDA ATIVA

[...] no Brasil, a necessidade de homens para a governança da terra, em geral pobre, que fossem experimentados e úteis, não importa provindos de que camada, fez o colono inventar muitas fraudes eleitorais que, no final de contas, redundaram numa radical democratização do instituto. Assim o município recebeu, no Brasil, mecânicos, cristãos-novos, degredados, assassinos, todo aquele que, por algum título se mostrasse, na nova terra, elemento prestativo, capaz de uma tarefa das muitas que exigiam contribuição.
(ZENHA, 1948, p. 42)

SOBRE A AUTONOMIA MUNICIPAL

O conhecimento que se tem sobre estrutura financeira dos municípios durante o período imperial é limitado. Em boa medida, essa limitação advém da precária legislação existente sobre o tema e, ainda que existam algumas obras dedicadas ao estudo das finanças públicas na província paulista durante o século XIX, esses trabalhos ora concentraram-se no estudo de uma localidade em especial, ora na consideração das finanças públicas da província como um todo. Contudo, além desses trabalhos existem algumas publicações oitocentistas que, ao tratarem de outros aspectos do cotidiano provincial, acabaram por registrar interessantes informações sobre sua situação financeira. O *Ensaio d'um quadro estatístico da Província de São Paulo* é uma dessas obras. Como foi mencionado anteriormente, o levantamento, ordenado pelas leis provinciais de 11 de abril de 1836 e 10 de março de 1837, foi organizado pelo marechal Daniel Pedro Müller e constitui o mais completo conjunto de informações sobre o território paulista na primeira metade do século XIX.

Durante esse período, a então província paulista possuía um total de 326.902 habitantes distribuídos por 46 vilas. Desses, 73,4% eram livres e 26,6% cativos. Na época do recenseamento, a chamada *indústria agrícola* constituía a principal fonte de riqueza da província, e como foi visto anteriormente, entre os produtos mais comuns estavam o arroz, o café, o feijão, a aguardente e o milho; e além desses, outros 22 gêneros ou produtos foram localizados, dentre os quais pode-se citar toucinho, erva-mate, batata, tecido de algodão, telha, rapadura, carvão e marmelada.

Sobre a administração municipal, o marechal informa existir na capital da província e em cada vila uma Câmara Municipal, sendo seus membros eleitos com mandatos de quatro anos. Segundo o marechal, as Câmaras seriam responsáveis pela limpeza e conservação das ruas, pontes, chafarizes e demais obras públicas. Ademais, deveriam fiscalizar os pesos e medidas, os açougues, os gêneros comestíveis secos e molhados, podendo impor multas aos que contrariassem o código de posturas. Essas multas convertiam-se em uma das várias fontes de rendimentos das municipalidades. (MÜLLER, 1978, p. 98) Todavia, essa aparente organização do aparato administrativo municipal não espelhava a realidade.

Os municípios, que no período colonial gozavam de liberdades administrativas diversas, passaram a assumir uma posição subordinada no aparato administrativo imperial. Essa tendência já se manifestava desde os primeiros momentos do Império e tinha como objetivo principal neutralizar a força do elemento português na nova ordem administrativa que se instalava. Nesse sentido, esclarecedoras são as palavras de Sérgio Buarque de Holanda,

> Parece inegável que, para realçar a posição das unidades territoriais mais amplas, sucessoras das primitivas capitanias, tendera-se a um amesquinhamento e até uma nulificação dos corpos municipais, como se apenas nas primeiras se aninhasse o princípio da autonomia regional. Os passos iniciais nesse sentido correspondem naturalmente à liquidação progressiva do absolutismo reinol, começando por afetar as instituições ainda mal naturalizadas na terra ou de adaptação difícil às exigências da nova ordem de coisas. (HOLANDA, 1970, p. 24)

Durante os primeiros séculos de colonização, as Câmaras exerciam diversas funções, combinando atividades políticas, administrativas e jurídicas num mesmo espaço. Ainda que haja certa controvérsia historiográfica sobre até onde ia a autonomia das Câmaras durante o período colonial, não se pode negar que era por meio delas que a Coroa chegava, ainda que com certos problemas, aos mais distantes espaços coloniais.[67]

Augusto Olympio Viveiros de Castro, partindo das considerações feitas por Felisbello Freire, registrou que nos primeiros séculos da colonização, *"[o] governo municipal foi o criador dos impostos, ficando na mais completa inatividade o governo delegado da metrópole"*. (CASTRO, 1989, p. 14) Todavia, Castro ressalta que apesar dos registros de que tenham gozado as Câmaras Municipais na colônia de um elevado grau de autonomia, não pode aceitar o fato de que legalmente fosse exclusividade delas o direito de tributar. Nas palavras do próprio autor,

> Apesar da autoridade dos padrinhos [o próprio Felisbello Freire, Oliveira Martins e João Francisco Lisboa – LSL] não posso aceitar como verdadeira a opinião de que as câmaras municipais tivessem gozado 'legalmente', até os meados do século XVIII, da iniciativa exclusiva em matéria tributária. [...] As municipalidades eram instituições apagadas,

[67] Nesse sentido, além dos trabalhos do próprio Augusto Olympio Viveiros de Castro, temos os trabalhos de Maria Aparecida de Menezes Borrego, *A Teia Mercantil*; Vera Lúcia Amaral Ferlini, *O município no Brasil colonial e a configuração do poder econômico*; e Rodrigo Ricupero, *Governo-geral e a formação da elite colonial baiana no século XVI*; entre outros. (BORREGO, 2006; FERLINI, 2009; RICUPERO, 2005)

> submissas, fielmente retratadas nas disposições das Ordenações do Reino. (CASTRO, 1989, p. 15 e 16)

A fim de corroborar tal afirmação, ele escreve: *"seria um contrassenso que as câmaras criadas pelos donatários gozassem de atribuições que eles não podiam exercer livremente"*. Castro afirma ainda que os defensores dessa teoria foram induzidos ao erro pelo fato de que as Câmaras municipais usualmente desrespeitavam os prepostos do rei, exercendo privilégios de que não estavam legalmente investidas, e a Coroa, por sua vez, fazia vistas grossas a esses deslizes pela distância em que as colônias estavam da metrópole, pelos serviços prestados pelos colonos na expulsão de invasores e na defesa contra indígenas, e pela proteção que os vereadores tinham na Corte por relações de parentesco ou afinidades políticas. (Cf. CASTRO, 1989, p. 15-19) Há que se ressaltar que como jurista, Castro se apega muito mais aos aspectos legais do que às dinâmicas do cotidiano administrativo colonial, o que o faz ser muito categórico ao afirmar que as Câmaras não detinham o poder que autores como Felisbello Freire haviam afirmado.

Todavia, dada a organização da colônia, na prática a relação existente entre os municípios e a Coroa era direta. Se em Portugal a estrutura administrativa então vigente pressupunha diversas instâncias entre o poder municipal e a Coroa, no espaço colonial isso não acontecia. Dessa forma, o município encontrava-se subordinado diretamente ao Governo Geral ou à Corte, dependendo da matéria ou questão. Nesse sentido, são esclarecedoras as palavras de Edmundo Zenha.

> As capitanias como expressão de seu todo, só muitíssimo mais tarde, algumas nunca, é que tiveram personalidade bem definida. Tratava-se de pequenas vilas que acabavam de ser subordinadas a um governo geral, trazendo para este complexo toda a sua peculiaridade, não anulada pela nova forma de direção. E esta situação acentuou-se a tal ponto sendo possível afirmar-se que, no período colonial dos dois primeiros séculos, o município se apresenta à face do governo geral ou da Corte desimpedido de qualquer intermediário. (ZENHA, 1948, p. 26)

Assim, as vilas tornam-se o centro da administração colonial, combinando funções de diversos órgãos públicos modernos e tendo competências políticas, jurídicas e administrativas, sendo as capitanias, pelo menos num primeiro momento, instâncias mais ou menos teóricas. *"Essas vilas municipais formam o todo brasileiro colonial e por elas gira a força estatal que a metrópole desvia para cá."*. (ZENHA, 1948, p. 27) Tal estrutura tenderia a se modificar com o desenvolvimento das demais instituições coloniais. Nesse sentido, se no início os Concelhos assumiam papel de defensores dos direitos individuais, com o passar dos anos e o amadurecimento do aparato administrativo na colônia, tais espaços tenderiam a perder tal função.

> Num período em que os privilégios eram quase que a única fonte de garantias individuais, coube ao concelho munir-se de vantagens para a salvaguarda de seus membros, tornando-se, a entidade, pioneira das reinvindicações populares, o único palanque do qual a voz do povo se fez ouvir. Quando porém, depois de porfiadas lutas, as garantias populares se estendiam por todo o país, cessava o papel político do município; começava, aí, sua função administrativa. Não tendo mais necessidade de

> ocupar-se com a defesa do indivíduo, nem com as funções judiciais – já pela generalização das garantias, já pela administração global da justiça – ficava o município, então, confinado a atividades exclusivamente administrativas. (ZENHA, 1948, p. 27-28)

Dessa maneira, seria natural que com o passar dos anos os Concelhos fossem deixando de ser o espaço no qual os homens bons negociariam a fim de garantir ou manter seus privilégios. Talvez isso explique as contradições encontradas na historiografia por Augusto Olympio Viveiros de Castro e interpretadas por ele como sendo fruto de visões distintas sobre um mesmo passado colonial. Ademais, seria razoável supor que as duas alternativas discutidas não são excludentes. Tanto o rei como as autoridades locais acabavam por impor taxas ou tributos, fosse por direito ou por necessidade, mesmo que isso significasse, no caso dos Concelhos, exercer uma autoridade que não lhes cabia.

Todavia, o pleno exercício das responsabilidades e competências dos governos locais foi em muito limitado pela permanente escassez de recursos. *"Pobres vilas sem recursos, a administração se arrastava sem iniciativas [...]"*. (ZENHA, 1948, p. 29) A mesma penúria foi registrada por Orlando Carvalho: *"Não sobra fonte de renda para a Câmara. A pobreza dos Municípios era enorme e as Câmaras nada podiam fazer"*. (CARVALHO, 1946, p. 31) E mais, ainda que se tenha instalado no período colonial um governo que até certo ponto poderia ser caracterizado como centralizado – caráter esse dado principalmente pelos governos gerais –, o fato de que a terra era distribuída a donatários que gozavam de uma série de liberdades administrativas pode ser considerado o *"embrião da ideia federativa"*. Nas palavras do mencionado autor,

> [...] distribuía-se a terra a senhores independentes entre si, diretamente ligado cada qual ao rei, em Lisboa. Era o embrião da ideia federativa, que caracteriza a história constitucional do Brasil. (CARVALHO, 1946, p. 22)[68]

Voltando à nova organização administrativa que se instala com a independência, foi somente com a Constituição de 1824 que o município passou a existir de fato no arcabouço administrativo imperial. Conforme estabelece o Título 7º, Capítulo II, artigos 167-169 da Carta Magna,

> Art. 167. Em todas as Cidades, e Vilas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.
>
> Art. 168. As Câmaras serão eletivas, e compostas do número de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos, será Presidente.

[68] Ainda que essa eventual descentralização tenha sido parcialmente revertida a partir da instituição dos Governos Gerais, as capitanias hereditárias continuam a existir oficialmente até o século XVIII, sendo extintas por Pombal. A partir de 1549 foram sendo paulatinamente reabsorvidas pela Coroa, por confisco ou compra. A divisão territorial continua, mas as unidades – ainda chamadas de capitanias – não tinham mais o caráter hereditário, administrativamente aproximando-se do que seriam as províncias. Sobre esse processo ver por exemplo o texto de José Murilo de Carvalho, *Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: história e argumento.* (CARVALHO, 1999, p. 157)

> Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

Segundo Carvalho, essas seriam as primeiras disposições constitucionais sobre o município no Brasil Império, *"e por elas se vê que as funções municipais foram restringidas, se as compararmos com as que, até a Independência, exerciam as Câmaras locais"*. (CARVALHO, 1946, p. 52) A partir daí, ocorre um processo que teve como objetivo a separação de poderes, a começar pelo judiciário, o que acabou por destituir as Câmaras da prerrogativa de julgar que possuíam conforme estabelecido pelas Ordenações Filipinas. Ademais, as capacidades municipais ficaram limitadas às posturas policiais e à aplicação das rendas após a devida aprovação por parte do governo provincial.

E sobre a administração das províncias, o mesmo Título 7º, Capítulo I, artigos 165 e 166 especificava que cada província teria um Presidente, nomeado pelo próprio Imperador e por tempo indeterminado. Ademais, deveria ser instituído um Conselho Geral, a quem competia deliberar sobre as questões de interesse provincial e encaminhar essas deliberações à Assembleia Geral, que por sua vez legislaria sobre o tema.

Dessa forma, esperava-se então que uma lei regulamentar estabelecesse as bases sobre as quais a administração pública municipal deveria ser organizada. Conforme ressaltado por Montoro, debates da época mostram que existiam duas correntes sobre como deveria ser organizada a administração municipal naquele momento: uma que defendia que os governos municipais deveriam ser entes autônomos de uma federação provincial e outra que acreditava na centralização e defendia que as Câmaras deveriam ter apenas caráter meramente administrativo. (Cf. MONTORO, 1974, p. 8)

Em 1828, com a promulgação da mencionada lei regulamentar, ficou clara a vitória da segunda corrente.[69] Às Câmaras foi delegado papel meramente administrativo, ficando estas sujeitas à tutela primeiro do poder provincial, e depois do poder central. Dessa maneira, todos os atos da administração pública municipal deveriam ser aprovados, dependendo do assunto, pelo Presidente da Província, pelo Conselho Geral, pelo Ministro do Império ou pela Assembleia Geral. (Cf. MONTORO, 1974, p. 9)

Tais disposições ficam claras quando se observa o artigo 24 da norma, que caracteriza as Câmaras como sendo *corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa*, o que as deixava adequadas, segundo as análises de Sérgio Buarque de Holanda à nova situação administrativa brasileira.

> A tradicional indistinção, em nossas Câmaras, entre as funções políticas, jurídicas e administrativas, revelara-se claramente incompatível com os ideais dos tempos novos, que exigem uma rigorosa divisão de tais funções.

[69] A lei, promulgada em 1º de outubro de 1828 pode ser consultada na íntegra em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html. Acesso em 26/06/2018. Os originais encontram-se publicados na *Coleção de Leis do Império do Brasil – 1828*.

> A lei de 1º de outubro de 1828, que reduz afinal as Câmaras, em seu artigo 24, a "corporações meramente administrativas", sem qualquer jurisdição contenciosa, vem atender por um lado, e consagrar esses ideais. Por outro lado, deixa-lhes escassos recursos para cumprirem as obrigações antigas e as novas. É inevitável que reduzidas, assim, à impotência, já não estejam mais à altura de fazer valer suas altas pretensões que vêm de um passado morto. (HOLANDA, 1970, p. 24)

Ou seja, além de verem limitada sua esfera de atuação, as Câmaras receberam pela mesma lei uma série de atribuições, listadas sob a designação de "Posturas Policiais", cujo texto encontra-se reproduzido abaixo.

> Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes:
>
> > § 1º Alinhamento, limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edifícios, e prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques, e quaisquer outras construções em beneficio comum dos habitantes, ou para decoro e ornamento das povoações.
> >
> > § 2º Sobre o estabelecimento de cemitérios fora do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade eclesiástica do lugar; sobre o esgotamento de pântanos, e qualquer estagnação de águas infectas; sobre a economia e asseio dos currais, e matadouros públicos, sobre a colocação de curtumes, sobre os depósitos de imundices, e quanto possa alterar, e corromper a salubridade da atmosfera.
> >
> > § 3º Sobre edifícios ruinosos, escavações, e precipícios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes pôr divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos, que possam prejudicar, ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, de animais ferozes, ou danados, e daqueles, que, correndo, podem incomodar os habitantes, providencias para acautelar, e atalhar os incêndios.
> >
> > § 4º Sobre as vozerias nas ruas em horas de silêncio, injurias, e obscenidades contra a moral pública.
> >
> > § 5º Sobre os daninhos, e os que trazem gado solto sem pastor em lugares aonde possam causar qualquer prejuízo aos habitantes, ou lavouras; extirpação de répteis venenosos, ou de quaisquer animais, e insetos devoradores das plantas; e sobre tudo o mais que diz respeito à polícia.
> >
> > § 6º Sobre construção, reparo, e conservação das estradas, caminhos, plantações de árvores para preservação de seus limites à comodidade dos viajantes, e das que forem úteis para a sustentação dos homens, e dos animais, ou sirvam para fabricação de pólvora, e outros objetos de defesa.
> >
> > § 7º Proverão sobre lugares onde pastem e descansem os gados para o consumo diário, em quanto os Conselhos os não tiverem próprios.

§ 8º Protegerão os criadores, e todas as pessoas, que trouxerem seus gados para os venderem, contra quaisquer opressões dos empregados dos registros, e currais dos Conselhos, aonde os haja, ou dos marchantes e mercadores deste gênero, castigando com multas, e prisão, nos termos do título 3º art. 71, os que lhes fizerem vexames, e acintes para os desviarem do mercado.

§ 9º Só nos matadouros públicos, ou particulares, com licença das Câmaras, se poderão matar, e esquartejar as reses; e calculado o arrobamento de cada uma rês, estando presente os exatores dos direitos impostos sobre a carne; permitir-se-á aos donos dos gados conduzi-los depois de esquartejados, e vendê-los pelos preços, que quiserem, e aonde bem lhes convier, com tanto que o façam em lugares patentes, em que a Câmara possa fiscalizar a limpeza, e salubridade dos talhos, e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.

§ 10. Proverão igualmente sobre a comodidade das feiras, e mercados, abastança, e salubridade de todos os mantimentos, e outros objetos expostos à venda pública, tendo balança de ver o peso, e padrões de todos os pesos, e medidas para se regularem as aferições; e sobre quanto possa favorecer a agricultura, comércio, e industriados seus distritos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos gêneros, ou de lhes pôr outras restrições à ampla, liberdade, que compete a seus donos.

§ 11. Excetua-se a venda da pólvora, e de todos os gêneros susceptíveis de explosão, e fabrico de fogos de artificio, que pelo seu perigo, só se poderão vender, e fazer nos lugares marcados pelas Câmaras, e fora de povoado, para o que se fará conveniente postura, que imponha condenação, aos que a contravierem.

§ 12. Poderão autorizar espetáculos públicos nas ruas, praças, e arraiais, uma vez que não ofendam a moral pública, mediante alguma medica gratificação para as rendas do Conselho, que fixarão por suas posturas.

Art. 67. Cuidarão os Vereadores, além disto em adquirir modelos de máquinas, e instrumentos rurais, ou das artes, para que se façam conhecidos aos agricultores, e industriosos.

Art. 68. Tratarão de haver novos animais úteis, ou de melhorar as raças dos existentes, assim como de ajuntar sementes de plantas interessantes, e árvores frutíferas, ou prestadias para as distribuírem pelos lavradores.

Art. 69. Cuidarão no estabelecimento, e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados, e se vacinem todos os meninos do distrito, e adultos que o não tiverem sido, tendo médico, ou cirurgião de partido.

Art. 70. Terão inspeção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos órfãos pobres, em cujo número entram os expostos; e quando estes estabelecimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuais, ou coletivas, as Câmaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e aumento dos sobreditos estabelecimentos.

Art. 71. As Câmaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquilidade, segurança saúde, e comodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegância, e regularidade externa dos edifícios, e ruas das

> povoações, e sobre estes objetos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editais, antes, e depois de confirmadas.
>
> Art. 72. Poderão em ditas suas posturas cominar penas até 8 dias de prisão, e 30$000 de condenação, as quais serão agravadas nas reincidências até 30 dias de prisão, e 60$000 de multa. As ditas posturas só terão vigor por um ano em quanto não forem confirmadas, a cujo fim serão levadas aos Conselhos Gerais, que também as poderão alterar, ou revogar.
>
> Art. 73. Os cidadãos, que se sentirem agravados pelas deliberações, acórdãos, e posturas das Câmaras, poderão recorrer para os Conselhos Gerais, e na Corte para a Assembleia Geral Legislativa; e aos Presidentes das províncias, e por estes ao Governo, quando a matéria for meramente econômica e administrativa.

A longa citação se faz necessária pois essa constitui a legislação sobre a qual se estruturou todo o sistema tributário municipal durante o período Imperial. Ao estabelecer uma longa lista de atribuições, sem, no entanto, especificar quais poderiam ser as fontes de renda das municipalidades, a lei regulamentar de 1828 deixou as Câmaras não só em posição subordinada às Assembleias Legislativas como também em situação de precariedade financeira, dada a falta de clareza com relação às competências tributárias das diversas instâncias governamentais. Como foi visto anteriormente, o processo de separação das rendas ocorreu não de forma planejada, mas sim a partir de leis orçamentárias parciais que começaram a ser elaboradas no final da década de 1820.

Assim, desde a promulgação da constituição até a abdicação de D. Pedro I em favor de seu filho, os municípios não puderam ver desenvolvidos sua autonomia, e seu papel como órgãos de administração local ficou muito limitado. Presos na tendência centralizadora do período, ficaram sujeitos à fiscalização constante dos Conselhos Gerais e da Assembleia Geral Legislativa, dos Presidentes de Província e do Governo Central, e ainda que o Ato Adicional tenha concedido um pouco mais de autonomia para as províncias, reforçou a subordinação municipal às instâncias administrativas superiores. Tal interpretação é corroborada por Eurico Korff em artigo publicado em 1977. Nas palavras do próprio autor,

> [...] em 1828 uma "lei regulamentar" subordinou esses últimos muito estreitamente às províncias, substituindo a efêmera fase de euforia municipal, suscitada pela Constituição de 1824, por outra de tendência centralizadora, confirmada pela orientação do Ato Adicional de 1834; este, concedendo autonomia relativa às províncias, lhes abriu uma terceira competência tributária, a meio caminho entre a do governo imperial e a dos municípios. (KORFF, 1977, p. 12)

Como mencionado por Korff, em 1834 o Ato Adicional, se por um lado atenuou a tendência centralizadora que dominou no período imediatamente posterior à independência, reforçou a subordinação das instâncias administrativas locais. São criadas as Assembleias Legislativas Provinciais, que vão repartir com a Assembleia Geral, a tarefa de discutir, formular e aprovar leis. As Assembleias Provinciais passam então a serem responsáveis por cuidar da administração dos municípios, legislando sobre a polícia e a economia locais, fixando despesas, criando e suprimindo empregos, além de autorizar as Câmaras a contrair empréstimos. (Cf. MONTORO, 1974, p. 11)

Tais disposições, que acabaram por colocar as Câmaras Municipais sob tutela dos órgãos legislativos provinciais, provocaram resultados indesejáveis. Se em período anterior as Câmaras eram os órgãos responsáveis por quase a totalidade dos atos necessários à administração colonial, agora no Império passavam a ser vistas como espaços puramente burocráticos. A política passava então a ser feita primordialmente no âmbito provincial. Nesse sentido, Carvalho afirma,

> A instituição da tutela produziu consequências indesejáveis sob muitos aspectos, morais, políticos e materiais. Moral e politicamente, humilhou as Câmaras, considerando-as incapazes de enfrentar e resolver os seus próprios problemas e retardando a educação cívica dos vereadores. (CARVALHO, 1946, p. 56)

Cortines Laxe, por sua vez, ressalta que tais dificuldades no exercício da vereança se traduziam na ausência dos vereadores eleitos de seus afazeres, ficando as Câmaras sob responsabilidade de suplentes que muitas vezes eram eleitos com poucos votos, *"e às vezes um só voto, e esse do próprio votante"*.

> A tutela que sobre elas pesa, e que já acima assinalei, coartando-lhes a ação até nos mínimos atos de pura administração local, tornando lenta e difícil a satisfação das necessidades muitas vezes momentosas, é um dos mais salientes vícios do nosso atual sistema municipal. Ela faz do cargo de vereador um ônus pesadíssimo; e se não fora a parcela de interesses políticos que a ele se liga, os homens independentes, salvas pequenas exceções, não envidarão esforços para obter uma cadeira no paço municipal. A prova aí está no fato, reproduzido constantemente, de se fazerem eleger para somente entrar em exercício quando a isso são chamados por um interesse de partido, ficando durante todo o quatriênio entregues as câmaras municipais a suplentes, e suplentes que muitas vezes, como tenho visto em mais de um município, apenas obtiveram nas eleições três ou quatro votos. (LAXE, 1885, p. XXX)[70]

Administrada por vereadores desinteressados ou suplentes sem expressão política, limitadas em seus poderes e cheias de atribuições, as municipalidades não se encontravam em situação confortável nesses primeiros anos do Império. Perpetuando a escassez de recursos identificada pelos estudiosos de nossa tributação colonial, os legisladores do primeiro reinado acabaram por deixar as vilas do Brasil imperial ainda em dificuldades financeiras, dificuldades essas agravadas pela inconsistência legislativa sobre a matéria. Com relação a essa questão, Carvalho afirma,

> Tuteladas rigorosamente, sem recursos financeiros, aquela autonomia que lhes conferia a Constituição, de tratarem as Câmaras do governo econômico e municipal das cidades e vilas era pouco mais do que uma sugestão. Restavam ainda, é verdade, alguns elementos úteis de educação cívica, como, por exemplo, a eleição direta dos vereadores ao invés dos seis eleitores das Ordenações. Mas nada disso concorria para que se desenvolvesse rapidamente o espírito local nos municípios, nem possibilitara a instalação regular de verdadeiras instituições locais, como se

[70] O primeiro período da citação aparece no texto de Carvalho, mas o segundo e o terceiro foram extraídos diretamente da obra de Laxe. (CARVALHO, 1946, p. 56; LAXE, 1885, p. XXX)

> fazia mister, para que o município pudesse representar um elemento de iniciativa e de acomodação ao meio em que fora organizado. (CARVALHO, 1946, p. 57)

Apesar de esclarecer serem as Assembleias Provinciais responsáveis pela gestão municipal, o Ato não definiu as competências tributárias. Destarte, se analisada a legislação sobre o tema, desde a Constituição de 1824 nada foi discutido a respeito. A primeira constituição imperial previa a existência de municípios, mas deixava em aberto a formação das posturas policiais, das rendas, das despesas e das demais atribuições a que lhe eram pertinentes. Essas, deveriam ser regulamentadas pelo Ato Adicional. Esse, como foi visto anteriormente, acabou por não legislar de fato sobre o tema, perpetuando a falta de organização existente. É certo que o Ato constituiu um avanço em direção à descentralização, ao criar as Assembleias Provinciais, mas com relação ao município, a relação de dependência aumentou, além de pouco ter sido definido com relação às competências tributárias e as responsabilidades da administração local.

Em 1840, uma nova lei modificava um pouco o panorama. Segundo Montoro, se o Ato foi um passo em direção ao federalismo, a lei de 1840 foi um retrocesso, pois limitava o poder das Assembleias Provinciais. A situação do município permaneceu inalterada, porém, dada relação estreita de dependência entre estes e as assembleias, e a diminuição da autonomia destas, a posição do município se viu indiretamente afetada. Dessa maneira, "viveram os Municípios, durante todo o Império, sem rendas suficientes para atender as necessidades locais, pois dependiam para tal do governo provincial". (MONTORO, 1974, 13)

Novas modificações na legislação somente seriam feitas na República, com a constituição provisória baixada por decreto em 1890. Todavia, demoraria ainda algumas décadas para que fossem definidas de fato as responsabilidades e as competências tributárias municipais, e se havia lacunas na legislação vigente, certamente isso não constituía empecilho à tributação, até mesmo porque as necessidades, tanto de municípios quanto de províncias, não cessaram devido à imprecisão legislativa. Então, como as cidades e vilas foram capazes de estruturar seu sistema tributário tendo em vista a imprecisão da legislação com respeito ao tema? Quais eram de fato as fontes de renda das municipalidades?

Como foi visto anteriormente, a separação das rendas entre gerais, provinciais e municipais foi feita sem que houvesse uma reflexão maior, sendo resultado de todo um processo muito mais prático do que reflexivo, e que vinha ocorrendo lentamente desde a independência. São marcos importantes nesse período a Lei de 1º de outubro de 1828, que deu nova forma às Câmaras Municipais, marcando suas atribuições e estabelecendo os procedimentos eleitorais, e a Lei de 4 de outubro de 1831, que criou o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias, e por fim o Ato Adicional de 1834.

> Pela perspectiva local, portanto, as disputas por recursos estratégicos passavam da dinâmica paroquial para a provincial. O ato centralizava. Pela perspectiva da Corte, o centro cedia à periferia, ao tolerar que as Assembleias redefinissem o júri, os juízes municipais, etc. e, encaminhando o problema ao juiz de paz, regulassem a seu modo o tempo

> de serviço, as competências e os critérios de remoção dos prefeitos. O ato fragmentava. (PARRON, 2016, p. 21)

Assim, o Ato, ao colocar as vilas sob tutela das Assembleias Legislativas, acabou por centralizar o controle das contas municipais e esvaziou, de certa maneira, a administração local das disputas políticas em torno dos recursos. Nesse sentido, é possível retomar as considerações de Orlando Carvalho e Cortines Laxe. A subordinação dos municípios à administração provincial acabou por comprometer o desenvolvimento cívico e político dos agentes locais, desestimulando aqueles realmente interessados no serviço público em participar de atividades relacionadas à administração municipal.

Dessa forma, o objetivo passa a ser a representação na esfera provincial, onde aconteceriam de fato as negociações e o jogo político propriamente dito. Ficava a administração das vilas relegada àqueles menos capazes, e até certo ponto menos comprometidos, resultando na situação destacada por Cortines Laxe, na qual vereadores eram eleitos e não assumiam de fato os afazeres públicos.

As Leis Orçamentárias e a Contabilidade Pública Municipal

Em linhas gerais, pode-se dizer que, desde os primórdios da Assembleia Legislativa, a despesa, tanto provincial como municipal, era informada com maior grau de detalhamento do que a receita. Talvez, tal fato tenha ocorrido porque, desde a Lei Regulamentar de 1828, as responsabilidades do município já haviam sido claramente detalhadas, o que não acontece com as fontes de renda. A especificação dessas, por sua vez, dependia da conclusão do processo de separação de rendas que vinha ocorrendo desde os primórdios do Império.

Como foi visto anteriormente, num primeiro momento separa-se as rendas gerais; num segundo, são especificadas as rendas provinciais, sendo o primeiro orçamento provincial datado de 1835, um ano após a criação da Assembleia Legislativa. Nessa ocasião, a receita provincial foi orçada em Rs. 243:700$000, dos quais Rs. 68:200$000 eram provenientes da chamada *renda das estradas*.[71]

Da mesma forma, ao analisar a primeira lei orçamentária municipal promulgada pela Assembleia, publicada em 1836 e relativa ao ano fiscal de 1836-1837, foi possível perceber que apesar da despesa de cada localidade aparecer bem discriminada, o mesmo não aconteceu com a receita. A Figura 9 ilustra a apresentação das receitas municipais na mencionada lei orçamentária, na qual são informados apenas os totais da receita por município, sem especificação dos tributos arrecadados ou as fontes de renda.

[71] Novamente ressalta-se que esses são os totais de acordo com a lei. No entanto, ao somando-se as rubricas constatou-se que os valores corretos são Rs. 241:300$000, sendo Rs. 179:100$000 proveniente da receita geral e Rs. 62:200$000 proveniente da receita especial das estradas.

FIGURA 9 – A RECEITA MUNICIPAL
(DE ACORDO COM O ARTIGO 2º DO CAPÍTULO II DA LEI N. 41 DE 21 DE MARÇO DE 1836)

CAPITULO II.

Da Receita Municipal.

Art. 2.º Fica orçada a receita de cada um dos municipios em as seguintes quantias:

Municipio da cidade de S. Paulo.....	8.800$000
" de Santo Amaro.....	403$350
" do Parnahiba.....	153$910
" de S. Rôque.....	634$240

Fonte: Lei n. 41 de 21 de maço de 1836. Disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1836/lei%20n.41,%20de%2021.03.1836.pdf. Acesso em 12/07/2018.

Não obstante, na mesma lei aparece a observação de que os municípios deveriam continuar a cobrar não só as rendas estabelecidas por posturas aprovadas, como também todas aquelas que estivessem sendo cobradas regularmente, tanto por uso como por costume, desde a criação das ditas vilas, tendo sido elas estabelecidas por provisão régia ou provimento de ouvidores. Fica assim evidente que até 1836, a Assembleia Legislativa, responsável pelas finanças públicas municipais, não tinha informações suficientes sobre as fontes de renda das administrações locais. Mesmo assim assegurava o direito das Câmaras Municipais de continuar arrecadando conforme os usos e costumes locais, ciente da existência de diferentes tributos nas diversas localidades paulistas existentes naquele ano.

Pouca coisa mudaria nos anos fiscais subsequentes, sendo persistente a falta de detalhamento das fontes de renda. Para o ano de 1837-1838, em vez de aparecer apenas o total orçado, a arrecadação aparece discriminada em três rubricas: *receita ordinária; saldo do balanço fechado a 30 de setembro de 1836;* e *cobrança de dívidas ativas*. Ainda que dessa maneira se tenha uma quantidade maior de informações do que a encontrada no orçamento anterior, não se pode obter muito acerca dos tributos arrecadados pelo governo municipal. Não se especifica a composição do que é chamado de *receita ordinária*, responsável por considerável parcela da receita orçada municipal. No caso da Cidade de São Paulo, essa rubrica respondia por 81% do total orçado. Nas demais localidades essa porcentagem era variável, e considerando as localidades de Santos, Bananal, Iguape, Constituição e Jundiaí, pode-se perceber que essas porcentagens são, respectivamente, 46%, 37%, 34%, 79% e 25%.

A única informação mais detalhada sobre esse período foi encontrada em documento datado de 1837, quando uma lei aprovada em janeiro autorizava que a Câmara Municipal paulistana cobrasse impostos sobre: estabelecimentos comerciais de fazendas secas; armazéns ou casas de negócios de gêneros importados; tavernas de gêneros nacionais onde se vender aguardente; tabuleiros para venda de fazenda seca pelas ruas; boticas; açougues, exceto aqueles que comercializassem somente carne verde; e outras casas de negócio que

comercializassem gêneros secos. Trata-se da Lei n. 3 de 30 de janeiro de 1837. Mesmo assim, esses tributos não aparecem relacionados na lei orçamentária respectiva.

Poucas são as mudanças nos orçamentos para os anos fiscais de 1838-1839, 1839-1840 e 1840-1841. A especificação da receita municipal continua a ser feita da seguinte forma: *receita ordinária* e *cobrança da dívida ativa, saldos e sobras do ano anterior*. Chega-se ao ano fiscal de 1841-1842. Esse é o primeiro exercício para o qual o orçamento traz especificadas as fontes de renda dos municípios. Vê-se, então, pela primeira vez o detalhamento da renda das diversas localidades paulistas. Como exemplo, encontra-se reproduzida na Figura 10 a receita orçada para a vila de Araraquara.

FIGURA 10 – RECEITA ORÇADA PARA O MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, 1841-1842

§ 11.—*Municipio da villa de Araraquara.*

Saldo existente.	213$699
Cobrança da divida activa.	390$000
Estanque das aguas ardentes.	64$000
Affericões.	5$000
Rendimentos das cabeças.	$960
Multas por infracçaõ de posturas.	10$000
Ditas impostas pelo jury.	20$000
Ditas ditas por differentes juizes.	1$000
Renda eventual proveniente de multas ao fiscal e vereadores, e outras origens.	10$000
Licenças para expectaculos publicos.	8$000
Decima dos predios urbanos com applicaçaõ especial.	$
	731$659

Fonte: Lei n. 18 de 4 de março de 1841. Disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/certificado/lei%20n.18,%20de%2004.03.1841.pdf. Acesso em 12/07/2018.

Observando a figura, percebe-se que o município tributava sobre o abatimento de reses (*rendimento das cabeças*), o consumo de aguardente (*estanque das águas ardentes*), serviços de aferição de pesos e medidas (*afferições*), multas e licenças diversas. Contava também com valores advindos da cobrança da dívida ativa, saldo existente, além de parte da décima urbana, cujo valor não aparece indicado. Essa estrutura, em boa medida, ilustra o que ocorria nos demais municípios paulistas naquele ano. É claro que determinadas localidades possuíam especificidades, como as do atual estado do Paraná, nas quais costumava aparecer a cobrança de impostos sobre o fumo e a erva-mate, enquanto nos municípios do planalto, na região de Campinas essas cobranças não eram informadas.

É interessante notar que a província também cobrava alguns desses tributos, afinal, eles aparecem também na receita provincial orçada para o mesmo ano, como mostra a Tabela 10.

Como exemplos, podemos considerar a cobrança sobre o abatimento de animais e sobre a aguardente. Todavia, não se sabe ao certo se os valores recolhidos pelas municipalidades eram de alguma forma repassados à província, e no caso de serem, como se fazia tal operação ou se havia algum tipo de divisão de alíquotas, sendo a província responsável por arrecadar parte do percentual, ficando o município responsável pela arrecadação do percentual restante.

TABELA 10 – RECEITA PROVINCIAL PAULISTA
(De acordo com o artigo 10 da Lei n. 25 de 23 de março de 1841)

Fonte de Renda	Valor
§1 Direitos de saída da província	140:000$000
§2 Imposto sobre aguardente, nacional ou estrangeira	16:000$000
§3 Imposto sobre armazéns, tabernas e botequins serra acima, denominado Novo Imposto	10:000$000
§4 Novo imposto sobre os animais no registro de Sorocaba	8:000$000
§5 Contribuição para Guarapuava	6:000$000
§6 Imposto de 1$600 das rezes que se cortam e 320 réis de subsídio literário	18:000$000
§7 Meia sisa da venda de escravos	20:000$000
§8 Decima de legados e heranças	12:000$000
§9 Novos e velhos direitos provinciais	2:000$000
§10 Direito dos animais no registro do Rio Negro	80:000$000
§11 Emolumentos do lugar de secretário do governo	200$000
§12 Despacho das embarcações	500$000
§13 Imposto sobre casas de leilão e modas	200$000
§14 Cobrança da dívida ativa provincial anterior ao 1º de julho de 1836 e toda a dívida dessa data em diante	20:000$000
§15 Tipografia provincial	160$000
§16 Juro das apólices	18:000$000
§17 Receita eventual	200$000
Soma	351:260$000

Fonte: Lei n. 25 de 23 de março de 1841. Disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/certificado/lei%20n.25,%20de%2023.03.1841.pdf. Acesso em 12/07/2018.

No ano de 1848, em resposta às várias solicitações de verba adicional feitas pelos municípios, a Assembleia Legislativa decidiu transferir às Câmaras Municipais alguns de seus impostos, como o sobre reses, aguardentes, armazéns, tabernas e botequins, sendo esse último transferido somente à Câmara da capital.

> Ficam pertencendo às Câmaras Municipais desde o primeiro de julho de 1848 os impostos de mil e seiscentos réis sobre as reses, trezentos e vinte réis de subsídio literário e o das aguas ardentes nacionais e estrangeiras, e à da Capital também o novo imposto de seis mil e quatrocentos réis sobre armazéns, tavernas e botequins. [...] As Câmaras Municipais poderão encarregar a arrecadação destes impostos a agentes seus, ou aos coletores provinciais, podendo arbitrar a esses e outros uma gratificação nunca superior a doze por cento do rendimento dos mesmos impostos. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1849)

Dessa forma, a legislação orçamentária paulista para o ano fiscal de 1841-1842 é a primeira que traz discriminadas tanto as fontes de renda da província como as dos municípios. Ademais, foi possível observar que alguns dos impostos cobrados municipalmente também aparecem – ainda que com nomenclatura ligeiramente distinta – na receita provincial.

A partir desse momento, torna-se possível a análise mais detalhada das fontes de renda municipais durante os primeiros anos de funcionamento da Assembleia Legislativa, período no qual se deu o estabelecimento de uma estrutura tributária que seguiria, praticamente sem modificações, sendo a base da arrecadação dos municípios paulistas durante todo o período imperial. Nesse sentido, foram inúmeras as rubricas encontradas na receita municipal constante das leis orçamentárias. Foram tantas as denominações que se tornou tarefa difícil pensar em um critério de agrupamento.

Com o objetivo de dar uma visão geral da importância, em termos de arrecadação municipal das localidades paulistas do período estudado, elaborou-se a Tabela 11. Nela é possível observar a representatividade da receita de cada uma das vilas paulistas do período no cômputo geral da receita municipal orçada. Ao final, na última coluna da tabela, é fornecida também a participação média de cada localidade, sendo considerados os dados de todos os municípios constantes nas leis orçamentárias publicadas em anos pares dentro do período 1834-1850. Dessa forma, foram trabalhados os orçamentos de 1836, 1838, 1840, 1842, 1844, 1846, 1848 e 1850. A ausência do ano de 1834 se deve ao fato de ter sido este o da criação da Assembleia.

Nota-se que poucas são as localidades que concentram porcentagem relevante da arrecadação municipal. Destaca-se a cidade de São Paulo, capital da província, responsável em média por 13,8% do total arrecadado. Em seguida, aparece o município de Ubatuba, com 7,6%, praticamente a metade da porcentagem paulistana. Dessa maneira, é possível constatar que não havia determinada região ou localidade, exceção talvez feita à capital, que concentrava porcentagem relevante da receita total orçada pelos municípios paulistas.

Mantendo-se o mesmo conjunto de leis orçamentárias e sistematizando os informes sobre as fontes de renda orçadas, foi possível computar 2.558 registros de receita, correspondentes a um total de 1.079 tipos de receita. Optou-se, sempre que possível, em manter as rubricas tal como aparecem nas leis orçamentárias e isso explica o grande número de tipos de receita, pois um mesmo imposto podia aparecer com nomenclatura diferente, em diferentes localidades, numa mesma lei orçamentária. Como exemplo, podemos destacar as várias denominações dadas à tributação sobre a aguardente: *ramo das aguardentes; estanque de aguardentes; rendimento da aguardente; subsidio de águas-ardentes; ramo do estanque de aguardente; imposto sobre pipas de aguardente; imposto do consumo de aguardente em todo o município; rendimento das águas-ardentes; licença para venda de aguardente; imposição por canada de aguardente e imposto de aguardente*, entre outras.

TABELA 11 - PARTICIPAÇÃO DO TOTAL DA RECEITA MUNICIPAL

(Província de São Paulo, anos selecionados)

Localidade	Participação no Total da Receita Municipal								Participação Média
	1836	1838	1840	1842	1844	1846	1848	1850	
Antonina	1,4%	1,2%	0,5%	0,6%	0,5%	1,2%	0,8%	0,9%	0,9%
Apiaí	0,4%	0,6%	0,3%	0,2%	-	-	0,2%	0,2%	0,3%
Araraquara	0,5%	0,4%	0,9%	1,2%	1,0%	0,8%	1,0%	0,2%	0,8%
Areias	2,8%	3,4%	6,4%	3,0%	2,5%	1,2%	1,0%	0,8%	2,6%
Atibaia	2,2%	1,4%	1,9%	1,1%	0,8%	1,4%	0,7%	0,8%	1,3%
Bananal	2,7%	1,4%	3,0%	3,8%	6,0%	7,0%	7,2%	7,9%	4,9%
Batatais	-	-	0,3%	0,5%	0,4%	0,2%	0,7%	0,5%	0,5%
Bragança	1,9%	2,0%	0,5%	0,7%	1,1%	0,8%	1,7%	1,8%	1,3%
Cananeia	0,5%	0,5%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,4%
Capivari	0,6%	1,5%	1,6%	0,9%	0,9%	0,5%	0,6%	0,9%	0,9%
Casa Branca	-	-	-	-	0,4%	0,6%	0,9%	0,8%	0,7%
Castro	0,9%	1,0%	2,2%	1,6%	1,8%	2,2%	1,4%	1,7%	1,6%
Cidade de São Paulo	21,3%	18,7%	7,6%	10,3%	15,3%	11,2%	11,1%	14,8%	13,8%
Conceição de Itanhaém	0,2%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,6%	0,4%
Constituição	0,8%	1,8%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	1,8%	2,2%	1,3%
Curitiba	1,0%	1,6%	1,5%	1,3%	1,8%	2,3%	1,8%	1,8%	1,6%
Cunha	0,6%	0,6%	0,7%	0,4%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,6%
Guaratinguetá	2,2%	3,0%	1,9%	2,9%	-	2,6%	2,5%	1,8%	2,4%
Guaratuba	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Iguape	2,4%	4,3%	2,8%	1,6%	1,2%	1,5%	1,5%	1,4%	2,1%
Itapetininga	0,9%	0,9%	0,5%	1,7%	1,6%	1,0%	0,5%	0,4%	0,9%
Itapeva	0,5%	0,7%	0,3%	0,4%	0,2%	0,5%	1,1%	1,1%	0,6%
Itu	3,5%	2,4%	1,7%	2,2%	3,4%	3,1%	0,3%	3,0%	2,5%
Jacareí	1,6%	1,5%	1,0%	0,9%	1,2%	1,8%	1,0%	1,0%	1,2%
Jundiaí	3,5%	1,9%	1,1%	0,7%	1,0%	1,0%	1,1%	0,8%	1,4%
Limeira	-	-	-	-	-	0,7%	0,7%	1,0%	0,8%
Lorena	2,8%	2,3%	2,4%	1,3%	3,2%	3,8%	2,2%	1,7%	2,5%
Mogi das Cruzes	1,2%	1,1%	2,0%	1,5%	2,0%	0,8%	2,3%	1,0%	1,5%
Mogi-mirim	1,7%	4,3%	2,6%	2,6%	3,9%	3,0%	3,1%	3,7%	3,1%
Morretes	-	-	-	0,6%	0,4%	0,4%	0,3%	0,9%	0,5%
Paraibuna	0,5%	0,5%	1,8%	1,8%	2,1%	0,7%	0,8%	0,3%	1,1%
Paranaguá	2,6%	1,9%	2,0%	0,8%	1,3%	1,8%	1,8%	4,5%	2,1%
Parnaíba	0,4%	1,2%	0,8%	1,0%	1,0%	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%
Pindamonhangaba	2,5%	2,2%	4,6%	6,8%	3,2%	5,0%	4,9%	3,0%	4,0%
Pirapora	-	-	-	-	-	0,2%	0,7%	0,9%	0,6%
Porto Feliz	0,8%	1,5%	1,2%	1,0%	0,9%	1,4%	1,7%	0,9%	1,2%
Queluz	-	-	-	-	-	0,8%	0,9%	0,6%	0,8%
Rio Claro	-	-	-	-	-	0,6%	0,9%	1,8%	1,1%
Santa Izabel	0,5%	0,5%	0,9%	0,6%	0,7%	0,2%	0,6%	0,4%	0,6%
Santo Amaro	1,0%	1,1%	0,4%	0,3%	0,4%	0,5%	0,7%	0,5%	0,6%
Santos	5,3%	8,5%	10,9%	6,6%	8,8%	3,8%	4,4%	3,3%	6,5%
São Carlos; Campinas	2,5%	2,5%	2,1%	1,4%	2,1%	3,4%	4,0%	3,2%	2,7%
São José; São José de Paraíba	0,7%	0,5%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,3%	0,4%
São Luiz de Paraitinga	1,2%	3,3%	2,5%	2,3%	2,2%	2,4%	0,9%	0,6%	1,9%
São Roque	1,5%	0,9%	0,7%	0,5%	0,7%	0,6%	0,7%	0,5%	0,8%
São Sebastião	7,3%	3,4%	2,9%	3,3%	4,1%	4,8%	3,6%	3,2%	4,1%
São Vicente	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%
Silveiras	-	-	-	-	-	1,0%	1,2%	0,8%	1,0%
Sorocaba	5,0%	3,9%	9,3%	16,5%	2,9%	3,8%	5,5%	5,3%	6,5%
Tatuí	-	-	-	-	-	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%
Taubaté	2,5%	2,9%	3,4%	2,1%	1,8%	1,7%	1,5%	1,6%	2,2%
Ubatuba	3,4%	2,7%	5,5%	6,2%	9,7%	12,6%	11,7%	9,2%	7,6%
Villa Bela da Princesa	0,8%	1,0%	1,5%	2,1%	2,0%	-	0,7%	0,8%	1,3%
Villa Franca do Imperador	2,6%	1,1%	1,5%	1,4%	1,3%	0,6%	0,4%	0,8%	1,2%
Villa Nova do Príncipe	0,6%	1,3%	1,3%	1,0%	1,4%	1,0%	1,2%	1,1%	1,1%
Xiririca	-	-	-	-	-	-	0,3%	0,5%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

Essas diversas fontes de renda foram agrupadas a fim de se facilitar as comparações, tanto entre os municípios como entre os anos considerados. Porém, dada a rudimentar forma de elaboração dos orçamentos, torna-se complicado julgar exatamente o significado de algumas rubricas, como o caso da aguardente mencionado acima. Talvez o maior problema seja identificar se essas várias denominações são utilizadas para descrever o mesmo tipo de tributo, pois ora parece ser tributado o consumo, ora a venda de aguardente, ora a licença sobre o estabelecimento que a vendia. Sendo assim, optou-se por uma agregação que privilegiasse mais as atividades tributadas do que exatamente o tipo de tributo e sua forma de recolhimento. Segundo esse critério, foram estabelecidos doze grupos:

Casinhas, açougue e matadouro públicos: reúne os tributos cobrados pela utilização desses espaços públicos. As casinhas eram espaços onde os produtores de gêneros locais podiam comercializar sua produção. Os matadouros – em alguns municípios eram chamados de açougues[72] – eram também espaços municipais para onde os criadores locais se dirigiam a fim de abaterem seus animais, fossem eles gado bovino ou suíno.[73] Ao que tudo indica, era cobrado dos próprios produtores e/ou criadores de animais.

Dívida ativa: valores referentes a tributos não pagos pelos cidadãos ou estabelecimentos comerciais. São valores que as municipalidades tinham a receber.

Gêneros e líquidos: esse grupo congrega os tributos pagos sobre consumo e comercialização de gêneros alimentícios e líquidos, nacionais ou importados. Tratava-se de gêneros e líquidos diversos, tais como arroz, fumo, milho, algodão, panos, azeite, vinho, aguardente, azeite de peixe, erva mate, sendo os mais frequentes aqueles cobrados sobre a aguardente de cana. Ao que tudo indica, era pago pelos comerciantes e mascates.

Licenças espetáculos, folias, corridas e atividades religiosas: valores cobrados em troca da licença da Câmara para que as atividades listadas fossem realizadas. Espetáculos, bailes, congo, folias, corridas de cavalos e festas a santos da igreja católica estão entre os eventos mais comuns.

Multas: multas cobradas por diversos motivos. Estão incluídas nesse grupo desde as multas por infração de posturas até as cobradas dos vereadores quando faltavam das sessões da Câmara. Também são consideradas as multas aplicadas pela justiça como pena em algum processo cível ou criminal.

Negócios, comércio, ambulantes, mascates, manufaturas, fábricas, serviços e ofícios: tributos cobrados sobre atividades comerciais não especificadas. Não é o caso da comercialização de gêneros alimentícios. Nesse grupo estão congregados o

[72] Nesse caso, trata-se de açougues públicos e não de açougues particulares.

[73] Não foi encontrado indício de que as aves também fossem abatidas nesses estabelecimentos.

comércio em geral, feito em estabelecimentos comerciais, o comércio ambulante, os mascates, além de fábricas, manufaturas, serviços em geral e ofícios.

Imóveis e terras: renda da terra que era de propriedade da Câmara e advinda do aluguel ou arrendamento de imóveis municipais. Estão incluídos nesse grupo os valores pagos ao município pela concessão de cartas de data.

Taxas e aferições: taxas diversas e serviços de aferição de pesos e medidas.

Rendas diversas: tributos que não se encaixavam nas categorias estabelecidas. Por exemplo, rendimento pelas novas imposições, contratos em determinada freguesia, subsídio de mar fora e cabeças; contrato da agua choca por arrematação e quebramento de fiança.

Saldos e sobras de anos anteriores: como o próprio nome já diz, são valores em caixa que sobraram de anos ou exercícios anteriores.

Escravos: taxas e valores cobrados ora por escravo possuído ora por escravo fujão recolhido à cadeia pública.

Somente totais por município: grupo que reúne as receitas não especificadas, por município, constantes dos orçamentos da década de 1830, quando eram informados apenas os totais por localidade, sem maiores especificações.

Esses grupos agregam as 1.079 diferentes rubricas encontradas nos orçamentos municipais publicados pela Assembleia Legislativa paulista em anos pares no período 1834-1850, exceção feita ao ano de 1834, mesmo da criação da Assembleia e para o qual não há orçamento. No total, foram trabalhadas 2.558 entradas de receita, e comparando-se os tipos de receita com o número total de registros temos que há, em média, 2,4 entradas de receita para cada denominação cadastrada.

O procedimento adotado entre as Câmaras Municipais e a Assembleia Legislativa era o seguinte. Um dossiê era remetido anualmente à Assembleia Legislativa, contendo o balanço do exercício financeiro anterior e o orçamento para o ano seguinte. A Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia era a responsável pela conferência da documentação, em especial das contas apresentadas. Sendo considerados adequados, os informes eram aprovados, sendo o orçamento encaminhado pelas municipalidades inserido na lei orçamentária municipal em elaboração. Na maioria dos casos, a aprovação e a publicação da lei aconteciam no primeiro semestre de cada ano, durante o mês de março. Em 1836 e 1838, o ano fiscal ia de 1º de julho a 30 de junho de cada ano. De 1840 a 1850, os anos fiscais começavam em 1º de outubro e terminavam em 30 de setembro de cada ano.

Após a agregação, verificou-se que a estrutura tributária dos municípios não era tão distinta quanto se podia imaginar antes de trabalhados os informes orçamentários. Uma das hipóteses levantadas no início da pesquisa era a de que as estruturas tributárias municipais refletiriam

os diferentes contextos econômicos vivenciados por suas localidades. Calculando-se a frequência desses grupos nas estruturas tributárias municipais, percebe-se uma grande uniformidade de fontes de renda nas municipalidades paulistas durante o período considerado. Tais resultados podem ser observados na Tabela 12.

TABELA 12 - PADRONIZAÇÃO DA RECEITA
(Província de São Paulo, 1836-1850)

Descrição	Anos					Frequência Média
	1842	1844	1846	1848	1850	
Casinhas, açougue e matadouro públicos	33	40	40	46	37	75,8%
	70,2%	85,1%	75,5%	82,1%	66,1%	
Dívida ativa	37	37	22	24	32	59,8%
	78,7%	78,7%	41,5%	42,9%	57,1%	
Gêneros e líquidos	32	37	36	38	38	70,1%
	68,1%	78,7%	67,9%	67,9%	67,9%	
Licenças espetáculos, folias, corridas e atividades religiosas	19	18	14	20	17	34,2%
	40,4%	38,3%	26,4%	35,7%	30,4%	
Multas	45	42	47	47	49	89,0%
	95,7%	89,4%	88,7%	83,9%	87,5%	
Negócios, comércio, ambulantes, mascates, manufaturas, fábricas, serviços e ofícios	26	27	22	37	41	58,7%
	55,3%	57,4%	41,5%	66,1%	73,2%	
Imóveis e terras	22	19	11	21	24	37,7%
	46,8%	40,4%	20,8%	37,5%	42,9%	
Aferições	45	43	31	48	45	82,4%
	95,7%	91,5%	58,5%	85,7%	80,4%	
Rendas diversas	47	26	28	27	51	69,5%
	100,0%	55,3%	52,8%	48,2%	91,1%	
Saldos e sobras de anos anteriores	39	29	40	45	37	73,3%
	83,0%	61,7%	75,5%	80,4%	66,1%	
Escravos	1	-	1	4	3	4,1%
	2,1%	-	1,9%	7,1%	5,4%	
Número de municípios presentes na lei	**47**	**47**	**53**	**56**	**56**	**-**

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

As especificidades encontradas foram poucas, restringindo-se, por exemplo, à cobrança de tributos relacionados às atividades do mar em localidades litorâneas. Em Antonina, hoje no atual Estado do Paraná, era cobrado tributo sobre as embarcações que vinham de fora. Em Paranaguá, tributava-se sobre os gêneros fornecidos às embarcações. Em Guaratuba, cobrava-se também sobre embarcações, especificadas como *barco de coberta*. Ainda em Guaratuba, cobrava-se imposto sobre a erva-mate, assim como em Curitiba, Cananeia, Xiririca e Vila Nova do Príncipe.

Considerando todo o período, temos que em termos de frequência, o grupo mais relevante nos orçamentos é o de *multas,* presentes em média em 89% das localidades. Esse resultado já era de certa forma esperado, pois a cobrança das multas talvez fosse a forma de arrecadação de mais fácil aplicação tendo em vista o estabelecido pela Lei Regulamentar de 1828. Todavia, tal facilidade de aplicação não se traduzia em facilidade de arrecadação. Não foram poucos os casos em que a aplicação de multas era questionada pelos indivíduos multados. Como exemplo, temos um caso ocorrido na localidade de Casa Branca em 1829.

Por ocasião das eleições, a mesa paroquial registrou a ausência de alguns votantes nas eleições de 1829. Como previsto, uma relação dos ausentes foi enviada ao procurador da Câmara, que procedeu à cobrança das multas estabelecidas pela lei de 1828. Os multados, alegando não terem sido avisados das eleições, apresentaram queixa ao juiz de paz, que os absolveu do pagamento. O procurador da Câmara, por sua vez, recorreu de tal decisão, remetendo o processo ao Conselho Geral da Província, que respondeu não ver necessidade de *"perplexidade, por isso que o juiz de paz era competente para esse julgamento e a Câmara deve aquiescer a ele, [...]"*. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1831)

Outro caso – esse certamente mais pitoresco – é o do vigário de Sorocaba. No dia 24 de dezembro de 1845, por ocasião da missa de natal, o pároco soltou alguns fogos de artifício no pátio da igreja. O fiscal do município, identificando a infração das posturas – dado que o padre não havia obtido licença para tal – aplicou as sanções previstas. No caso, o vigário foi condenado à prisão e ao pagamento de multa, recorrendo da decisão alegando não estarem compreendidas nas posturas municipais as festividades religiosas. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1847)

O segundo grupo de mais frequência nos orçamentos municipais é o de *aferições,* presentes em 82,4% dos municípios. Tais valores eram arrecadados pelos fiscais ao verificar a padronização dos pesos e medidas utilizados nos estabelecimentos comerciais. A responsabilidade de tal verificação havia sido estabelecida pela Lei Regulamentar de 1828, mas algumas localidades demoraram a aplicar tais medidas, o que foi objeto de reclamação. Como exemplo, podemos mencionar o caso ocorrido na vila de Lorena. Em 1832, o cidadão Justino José enviou queixa formal ao Conselho Geral da Província pois a Câmara não havia providenciado a adequada aferição dos pesos e medidas do município. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1832a)

Em terceiro lugar estão os tributos agrupados na categoria *Casinhas, açougue e matadouro públicos*, presentes em 75,8% das vilas. Tais tributos eram cobrados pela utilização dos espaços públicos onde se fazia a comercialização dos gêneros produzidos localmente, incluindo os espaços reservados para o abate de animais. Em seguida, aparecem os *Saldos e sobras dos anos anteriores,* comuns em 73,3% das localidades. No extremo oposto, as arrecadações menos comuns eram aquelas sobre os escravos. Essas, como foi dito anteriormente, correspondiam geralmente aos valores pegos pelos proprietários de escravos fujões quando estes eram

recapturados por policiais e/ou recolhidos às cadeias públicas. Em valores nominais, os valores orçados para cada um desses grupos podem ser observados na Tabela 13, sendo a Tabela 14 dedicada à apresentação das porcentagens correspondentes.

Nota-se que os grupos *Saldos e sobras, Dívida ativa,* e *Gêneros e líquidos* são responsáveis por mais da metade do total arrecadado no período. A exceção é o ano de 1838. Em 1840 esses três grupos foram responsáveis por 54,3% do total da receita municipal. No exercício seguinte, essa porcentagem foi de 68,6%, subindo para 70,1% no orçamento subsequente. Para os anos de 1846, 1848 e 1850 as porcentagens calculadas foram, respectivamente, 62,4%, 57,9% e 62,6%.

Como foi visto anteriormente, era frequente problema entre as municipalidades a escassez de recursos. No entanto, essa queixa não encontra respaldo nas leis orçamentárias. Como também pode ser visto nas tabelas ora consideradas, a porcentagem de *saldos e sobras de anos anteriores* foi expressiva.

A representatividade média desse grupo ficou em 21,8%, e excluindo-se dos cálculos o ano de 1836, para o qual não há especificação da receita dos municípios, essa porcentagem sobe para 24,9%. Ou seja, a cada ano, sobrava em média, praticamente um quarto do total arrecadado pelas localidades paulistas. É evidente que para alguns municípios essa porcentagem era bem menor, mas para a maior parte das localidades – ao que tudo indica – sempre sobrava dinheiro em caixa.

Tal resultado contrasta com o apontado pela historiografia tradicional. Retomando as considerações feitas anteriormente, a partir dos textos de Edmundo Zenha e Orlando de Carvalho, desde o período colonial viviam as Câmaras em dificuldades financeiras, sendo sua função administrativa em muito limitada pela falta de recursos,

> No Brasil colonial, a função política do município foi a mais larga, seguida pela função judiciária que teve aqui vasto ambiente. Nada foi, nesse período, a atividade, administrativa de nossos concelhos. Pobres vilas sem recursos, a administração se arrastava sem iniciativas, as pontes (quando existiam) selando sobre os rios ou arrancadas nas enchentes periódica, os caminhos difíceis e raros, o edifício da câmara sempre inseguro e a vazar goteiras. Todos os cronistas acertam em testemunhar a pobreza das sedes municipais. Como, por exemplo, na Bahia, a riqueza era grande, a edilidade se mostrava paupérrima. Colocadas, aliás, num ambiente em que a iniciativa individual era tudo, pouco, pois, restava às câmaras a realizar no terreno puramente administrativo. Aqui foi o colono que realizou aquilo que mais tarde seria a competência das prefeituras. (ZENHA, 1948, p. 29)

TABELA 13 - COMPOSIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL DAS LOCALIDADES PAULISTAS

(Província de São Paulo, 1836-1850)

Em valores nominais

Descrição	Anos							
	1836	1838	1840	1842	1844	1846	1848	1850
Casinhas, açougue e matadouro públicos	-	-	-	3.900.218	4.090.345	4.177.210	4.654.515	5.514$560
Dívida ativa	-	-	22.563.230	28.171.306	30.016.343	16.525.662	11.175.502	21.662$088
Gêneros e líquidos	-	-	-	10.797.300	12.524.415	11.409.820	11.777.375	15.770$890
Licenças espetáculos, folias, corridas e atividades religiosas	-	-	-	458.800	709.600	814.600	857.000	509$000
Multas	-	-	-	5.275.720	4.354.720	5.286.291	4.712.378	5.648$470
Negócios, comércio, ambulantes, mascates, manufaturas, fábricas, serviços e ofícios	-	-	-	7.073.640	6.457.218	8.160.369	9.319.150	12.554.750
Imóveis e terras	-	-	-	1.240.560	1.343.600	913.200	1.903.000	2.874.218
Aferições	-	-	-	3.317.600	3.303.078	3.678.078	3.329.984	4.121.750
Rendas diversas	-	36.943.920	36.932.478	5.825.459	5.078.739	5.881.810	7.015.564	10.305.691
Saldos e sobras de anos anteriores	-	9.752.641	21.287.358	20.310.526	16.814.821	20.066.889	21.581.027	33.331.590
Escravos	-	-	-	4.000	-	12.000	653.000	665.000
Somente totais por município	42.305.900	-	-	-	-	-	-	-
Total	**42.305.900**	**46.696.561**	**80.783.066**	**86.375.129**	**84.692.879**	**76.925.929**	**76.978.495**	**112.958.007**

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

TABELA 14 – COMPOSIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL DAS LOCALIDADES PAULISTAS
(Província de São Paulo, 1836-1850)
Em porcentagem

Descrição	Anos							
	1836	1838	1840	1842	1844	1846	1848	1850
Casinhas, açougue e matadouro públicos	-	-	-	4,5	4,8	5,4	6,0	4,9
Dívida ativa	-	-	27,9	32,6	35,4	21,5	14,5	19,2
Gêneros e líquidos	-	-	-	12,5	14,8	14,8	15,3	14,0
Licenças espetáculos, folias, corridas e atividades religiosas	-	-	-	0,5	0,8	1,1	1,1	0,5
Multas	-	-	-	6,1	5,1	6,9	6,1	5,0
Negócios, comércio, ambulantes, mascates, manufaturas, fábricas, serviços e ofícios	-	-	-	8,2	7,6	10,6	12,1	11,1
Imóveis e terras	-	-	-	1,4	1,6	1,2	2,5	2,5
Aferições	-	-	-	3,8	3,9	4,8	4,3	3,6
Rendas diversas	-	79,1	45,7	6,7	6,0	7,6	9,1	9,1
Saldos e sobras de anos anteriores	-	20,9	26,4	23,5	19,9	26,1	28,0	29,5
Escravos	-	-	-	0,0	-	0,0	0,8	0,6
Somente totais por município	100,0	-	-	-	-	-	-	-
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas.

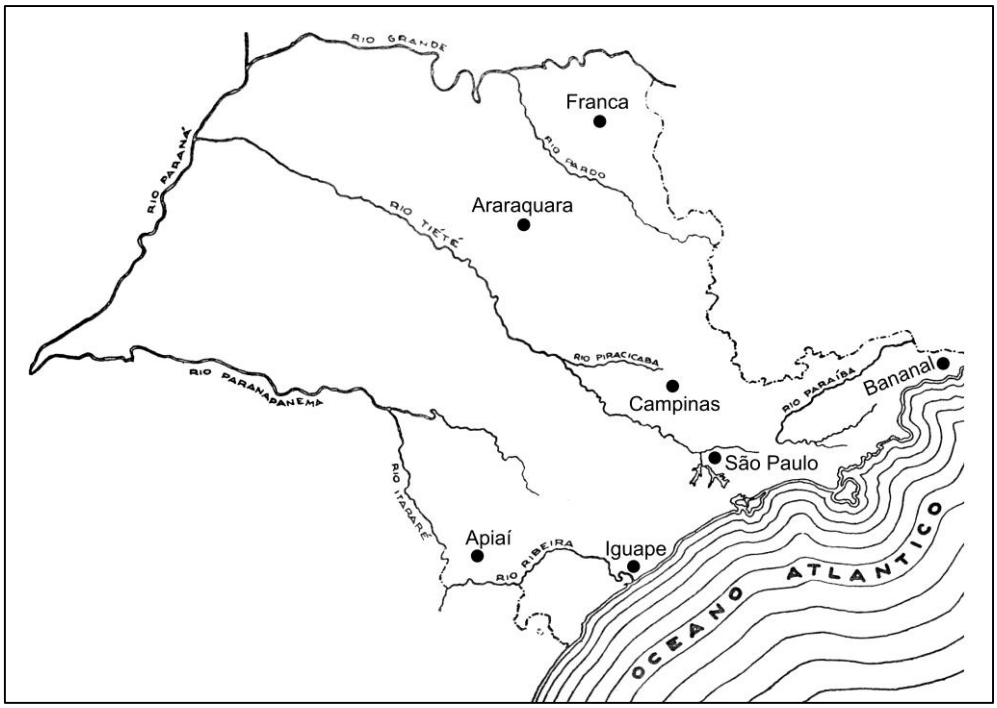
Dessa forma, no Império, as limitações impostas aos municípios tanto pela Lei de 1828 como pelo Ato Adicional acabaram por reforçar a posição subordinada das municipalidades no aparato administrativo. Sob tutela das Assembleias Legislativas, as vilas ficaram dependentes do poder provincial que legislava sobre a polícia e a economia locais, fixava as despesas, autorizava a criação de impostos e a cobrança de taxas, criava e suprimia empregos, além de avalizar a contração de empréstimos. O resultado, segundo Cortines Laxe, seria o esvaziamento político do município, o exercício da administração municipal por suplentes de vereadores muitas vezes eleitos com seu próprio voto. Nesse sentido, Orlando Carvalho ressalta que, *"materialmente, as Câmaras nada podiam fazer sem autorização dos poderes centrais"*. (CARVALHO, 1946, p. 56)

Mas como será que podemos entender essa presença significativa dos saldos e sobras nas leis orçamentárias? Será que, ao contrário do que indica a historiografia havia excesso e não escassez de recursos nos cofres municipais da São Paulo oitocentista? A fim de esclarecer tais questões, uma amostra de localidades foi selecionada, com o objetivo de se comparar a estrutura orçamentária com as prestações de contas manuscritas, enviadas anualmente à Assembleia Legislativa, para apreciação da Comissão de Orçamento e Contas.

Assim, selecionamos as localidades de **São Paulo**, por ser a capital da província; **Bananal**, representando a economia cafeeira valeparaibana; **Itu**, por sua relevante produção açucareira; **Franca**, pela pecuária e sua ligação com o triângulo mineiro; **Iguape**, no litoral sul da província; **Sorocaba**, por seu dinâmico mercado de gado; e **Ubatuba**, por sua economia caiçara. A localização de cada uma dessas vilas pode ser observada no Mapa 4.

Como foi visto anteriormente, em meados da década de 1830 a província paulista contava com 326.902 habitantes, distribuídos em 46 vilas. A riqueza de seu solo e a boas condições climáticas permitiam que inúmeros gêneros fossem cultivados, e animais variados fossem criados. Ademais, jazidas de ouro, pedras preciosas, ferro, antimônio e de vários tipos de pedra, desde hume até ardósia existiam. Tal diversidade abastecia não somente os mercados paulistas, sendo vários exportados para outras regiões, dentro do Império e fora dele. Esse trânsito de mercadorias era feito por via tanto terrestre como marítima. Os principais portos do território eram os de Ubatuba, Ilha dos Porcos, São Sebastião, Santos, São Vicente, Conceição de Itanhaém, Barra do Ribeira, Iguape, Cananéia e Paranaguá, entre outros de menor importância. (MÜLLER, 1978, p. 9-24)

MAPA 4 – MAPA DA PROVÍNCIA PAULISTA E INDICAÇÃO DAS LOCALIDADES SELECIONADAS



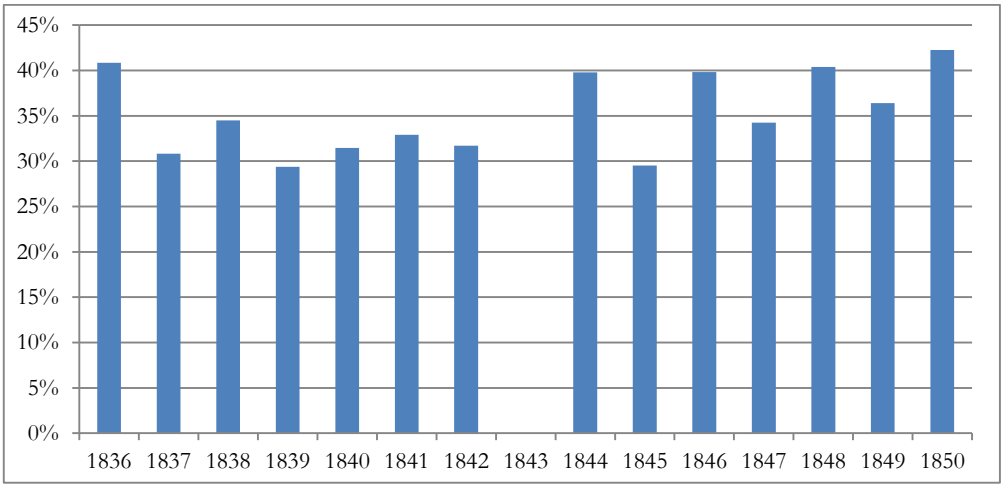
Fonte: Itinerário da primeira viagem de Auguste de Saint-Hilaire pela Província de São Paulo. (SAINT-HILAIRE, 1976)

A região leste, servida pelo rio Paraíba, era marcada pela produção de gêneros de subsistência tais como o milho, o feijão, o arroz e a mandioca; pelo cultivo do café e pela produção de aguardente, tabaco, criação de porcos e gado bovino. Na capital, existia a produção de gêneros de subsistência e o início da produção de chá. A região de Jundiaí, São Carlos, Itu, Capivari, Porto-Feliz, Sorocaba e Constituição era dominada pela produção de açúcar. Ainda próximo à capital, as povoações do norte, Bragança, Atibaia e Nazareth eram *os celeiros da Capital, cultivam o feijão, milho, e arroz, e criam porcos*. (MÜLLER, 1978, p. 25)

Nos territórios mais distantes ao sul, existia o cultivo de trigo, arroz, feijão e milho, para subsistência, e gado bovino e equino para o comércio. Além desses produtos, aproveitava-se como alimento o pinhão, e para o comércio a erva-mate, ambos nativos da região. Ao norte, nas regiões servidas pelos rios Tietê, Mogi-Guaçú e Pardo, criava-se *muito gado vacum, e cavalar*. (MÜLLER, 1978, p. 25) No litoral, destacava-se a produção cafeeira em Ubatuba; em São Sebastião e arredores havia o tabaco, o açúcar e a aguardente; em Santos e São Vicente, o arroz, o café e a aguardente; em Iguape, o arroz; em Cananéia, o arroz, a argamassa feita de embé para embarcações, além das madeiras para construção.

Considerando então as vilas selecionadas, observa-se que seus orçamentos, se somados, respondem, em média, por 35% do total orçado pelos municípios paulistas, como mostra o Gráfico 7.[74]

GRÁFICO 7 – A PARTICIPAÇÃO DA AMOSTRA DE LOCALIDADES NA RECEITA MUNICIPAL TOTAL ORÇADA. SÃO PAULO, 1836-1850



Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

[74] A ausência de valores para o ano de 1843 ocorre por conta da Revolução Liberal de 1942. Segundo o então presidente da província, José Carlos Pereira d'Almeida Torres, foram várias as cidades envolvidas, tais como Sorocaba, Itu, Taubaté, Paraibuna, Pindamonhangaba e Campinas, entre outras. Nesta última, houve confronto. Tais intercorrências acabaram por interromper alguns trabalhos da Assembleia, de forma não terem sido elaboradas as leis orçamentárias.

Contudo, a participação de cada uma das vilas na receita municipal total orçada[75] varia consideravelmente ao longo do tempo, de um exercício financeiro a outro. Como pode ser observado no Gráfico 8, a representatividade da receita orçada da cidade de São Paulo no cômputo total da receita orçada pelos municípios paulistas se mostrava elevada, principalmente em comparação com a participação das demais localidades da amostra. Percebe-se, pelo menos até o ano de 1840, uma divisão clara em dois blocos: São Paulo e as demais localidades.

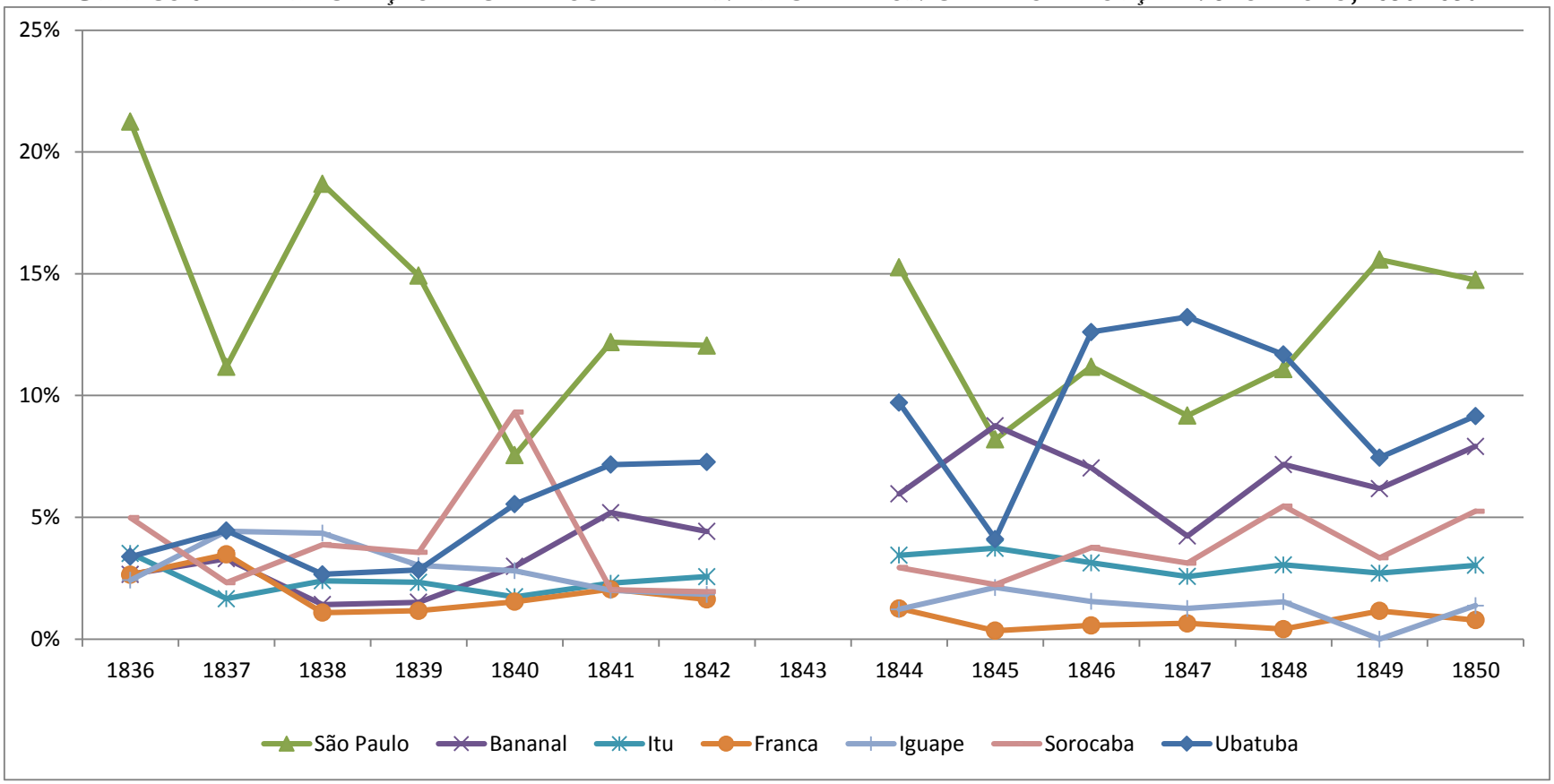
No início da década de 1840, observa-se um *enriquecimento* das demais cidades, que passam a responder por uma porcentagem maior do total orçado pelas municipalidades paulistas. A cidade de São Paulo continua a ser importante, mas perde o posto em alguns anos para a localidade praiana de Ubatuba. Também importante, aparece em terceiro lugar a vila de Bananal. Mas ao mesmo tempo em que algumas localidades passam a responder por maiores porcentagens da receita municipal orçada, outras, como Franca e Iguape vêm sua participação reduzida.

Considerações semelhantes podem ser feitas com relação à despesa. O dispêndio da amostra de vilas responde em média por 34% do total da despesa municipal orçada. Os gráficos resultantes são tão parecidos com os da receita que se optou por não apresentá-los. Tal resultado se explica facilmente, pois, ainda que pudessem existir diferenças de valores entre a receita e a despesa das municipalidades, como se tratam de leis orçamentárias essas diferenças, quando existentes, não são muito grandes. Tomando como exemplo o caso da localidade de Itu, em 1839. Segundo a lei orçamentária, a despesa total orçada somou Rs. 1:008$000, valor este apresentado como despesa total que também corresponde à soma das rubricas. Já a receita total alcançou Rs. 1:000$000, valor que também corresponde à soma das rubricas. Neste caso, o orçamento de Itu para o ano de 1839 se mostra levemente deficitário.

Outras diferenças são resultantes de erros cometidos pelos legisladores ou outros indivíduos envolvidos na promulgação da lei. Por exemplo, considerando a localidade de Sorocaba. Para o ano de 1840, a lei orçamentária correspondente aponta uma despesa orçada no valor de Rs. 1:658$480, enquanto a receita totaliza 8:658$480. Tal discrepância deve-se, provavelmente, a um erro tipográfico, pois a soma das rubricas gera uma renda de Rs. 1:658$480.

[75] A receita total orçada é a soma das receitas orçadas de todas as vilas paulistas para cada ano do período estudado.

GRÁFICO 8 – A PARTICIPAÇÃO DE CADA LOCALIDADE NA RECEITA MUNICIPAL TOTAL ORÇADA. SÃO PAULO, 1836-1850



Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

Foram inúmeras as rubricas encontradas na receita municipal constante das leis orçamentárias paulistas. Um exemplo típico dessa estrutura pode ser observado na Figura 11, que apresenta a receita orçada para a localidade de Bananal em 1845. Nela é possível identificar a cobrança de impostos sobre consumo e comercialização de aguardente, sobre o abate de animais, sobre o comércio de bebidas alcóolicas, sobre a atividade comercial de lojas, mascates e tabernas, além de aferições, multas diversas, licenças e dívida ativa.

E essa questão das dívidas ativas merece ser destacada. Tomando como exemplo esse mesmo orçamento de Bananal, percebe-se que se encontram relacionados três tipos de dívidas ativas:

- Dívida ativa do ano do balanço (*Cobrança da dívida ativa do ano do balanço*), no valor de Rs. 1:629$970;
- Dívida ativa atrasada, porém cobrável (*Dita atrasada cobrável*), no valor de Rs. 2:357$800; e
- Dívida ativa atrasada considerada de difícil cobrança (*Dita duvidosa*), no valor de Rs. 290$000.

Somando-se esses números chega-se ao valor de Rs. 4:277$770, ou seja, aproximadamente 75% da receita orçada da localidade de Bananal para o ano financeiro de 1845/1846 era proveniente da cobrança de dívidas, quer fossem essas do ano financeiro atual ou de exercícios financeiros anteriores.

FIGURA 11 - ARRECADAÇÃO DA VILA DE BANANAL, 1845.

§ 37. *Municipio da Villa do Bananal.*

320 réis por cada rez cortada.	24$000
400 réis por canada d'agoardente, importada e fabricada no Municipio.	200$000
Imposto de 6$400 rs. sobre as casas de negocio d'agoardente de cana.	256$000
Idem, idem sobre as casas, em que se vendem outros licores.	256$000
Aferições.	50$000
Multas por infracção de Posturas, e diversos Juizos.	200$000
Dita a Vereadores, e Empregados da Camara. .	100$000
Licenças para espectaculos.	12$800
Ditas para tabernas, lojas, mascates &c. . . .	200$000
Cobrança da divida activa do anno do balanço. .	1:629$970
Dita atrasada cobravel.	2:357$800
Dita dita duvidosa.	290$000
Saldo existente.	94$106
	5:670$676

Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

Analisando outro excerto de lei orçamentária, agora referente à receita da Villa Franca do Imperador para o exercício financeiro de 1842. Como mostra a Figura 12, as diversas rubricas são muito semelhantes àquelas presentes no orçamento da vila de Bananal: cobrança sobre a aguardente, abatimento de rezes, aferição de pesos e medidas, multas e licenças, além do rendimento da décima urbana. Uma rubrica que não aparece no orçamento de Bananal é a *Decima Urbana*. Tal tributo incidia no rendimento líquido auferido pelos proprietários de bens urbanos, a uma alíquota de 10%. Foi criado no Brasil em 1808, passando para as rendas provinciais quando houve a separação das rendas em 1832, passando a integrar o orçamento provincial em 1835. Em 1842, passou para as Câmaras Municipais, mas já em 1844 voltou a pertencer às rendas provinciais, sendo, contudo, repassada às Câmaras parte de sua receita para o custeio da iluminação e outras obras públicas. (TESSITORE, 1995, pp. 125-126)

Dessa forma, considerando-se a receita orçada para o município de Franca referente ao exercício financeiro de 1842/1843 totalizou Rs. 1:397$772, dos quais Rs. 800$000, ou seja, 57% provenientes da cobrança da dívida ativa.

FIGURA 12 - ARRECADAÇÃO DA VILA DE FRANCA, 1842.

§ 16. *Municipio da Villa Franca.*

Estanque das aguas-ardentes.	100$000
Afferições de pezos e medidas.	12$000
Rendimentos das cabeças de rezes cortadas nos talhos publicos.	8$000
Multas por infracções de posturas.	12$000
Ditas impostas pelo Jury.	100$000
Ditas por differentes Juizes.	30$000
Ditas impostas aos Fiscaes, Vereadores e &c. . .	30$000
Rendimento da Decima Urbana.	$
Licenças para espectaculos publicos.	16$000
Saldo existente.	289$772
Cobrança da divida activa.	800$000
	1:397$772

Fonte: Leis orçamentárias paulistas

Analisando agora o orçamento para a vila de Ubatuba, 1847. A Figura 13 mostra novamente as rubricas já conhecidas: tributação sobre aguardente, sobre o abastecimento urbano, aferição de pesos e medidas, licenças e multas. Contudo, diferente dos outros orçamentos considerados anteriormente, existe um expressivo valor anotado na rubrica *Saldo dos anos anteriores*. Tal montante corresponde a aproximadamente 67% do total orçado. Somando-se a esse valor a dívida ativa, nota-se que aproximadamente 71% da receita orçada não correspondia ao ano financeiro do orçamento, mas de anos financeiros anteriores.

FIGURA 13 – ARRECADAÇÃO DA VILA DE UBATUBA, 1847.

§ 46—*Municipio de Ubatuba.*

Rendimento d'aguardente, e subsidio de mar fóra..	1:780$000
Dito das casinhas, e açougue.	412$000
Afferições.	32$100
Licença á mascates..	50$000
Mul a; diversas, e restituição de custas.. . . .	350$000
Cobrança da divida activa.	330$000
Saldo dos annos anteriores.	6:109$900
	9:064$000

Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

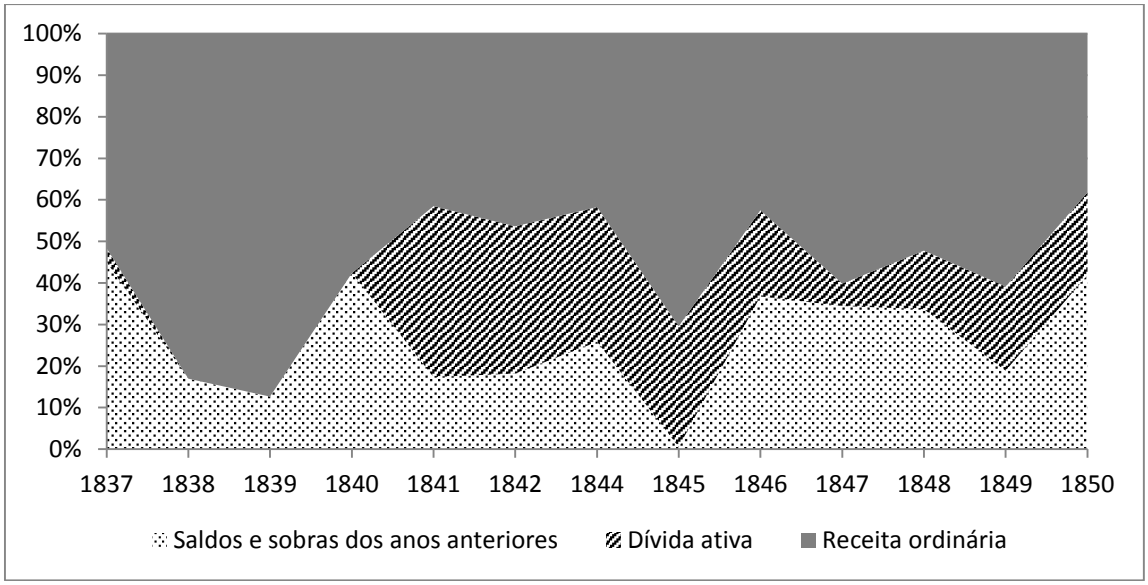
A fim de analisar com mais atenção a participação das dívidas ativas e dos saldos e sobras dos anos anteriores, consideraremos a partir de agora o conjunto de localidades selecionadas – São Paulo, Bananal, Itu, Franca, Iguape, Sorocaba e Ubatuba – e sua receita orçada ao longo do período estudado.

Como pode ser observado no Gráfico 9, é relevante a participação dessas duas rubricas no montante orçado. As porcentagens variam consideravelmente de ano para ano, mas em linhas gerais do total da receita os saldos e sobras responderam em média por 25% e a dívida ativa por 24%. Até o ano de 1841, os valores dessas últimas rubricas eram apresentados em conjunto, de maneira que as porcentagens médias correspondentes foram calculadas considerando-se apenas os dados do período 1841-1850, excetuando-se o ano de 1843, para o qual não houve a publicação do orçamento.

Detalhando um pouco melhor a composição da receita ordinária, observa-se que as arrecadações mais importantes eram aquelas sobre a aguardente (9,2%), seguida pela tributação sobre as casas de negócio (6,3%) e pela renda dos imóveis alugados pelas Câmaras (4,7%). Foi necessário criar uma categoria *miscelânea*, responsável por uma arrecadação média de 7,3%, pois vários orçamentos traziam rubricas que agregavam diferentes fontes de renda, ou traziam tipos de arrecadação com pequenos valores que não se encaixavam em nenhuma das categorias previamente estabelecidas. Como exemplo pode-se citar:

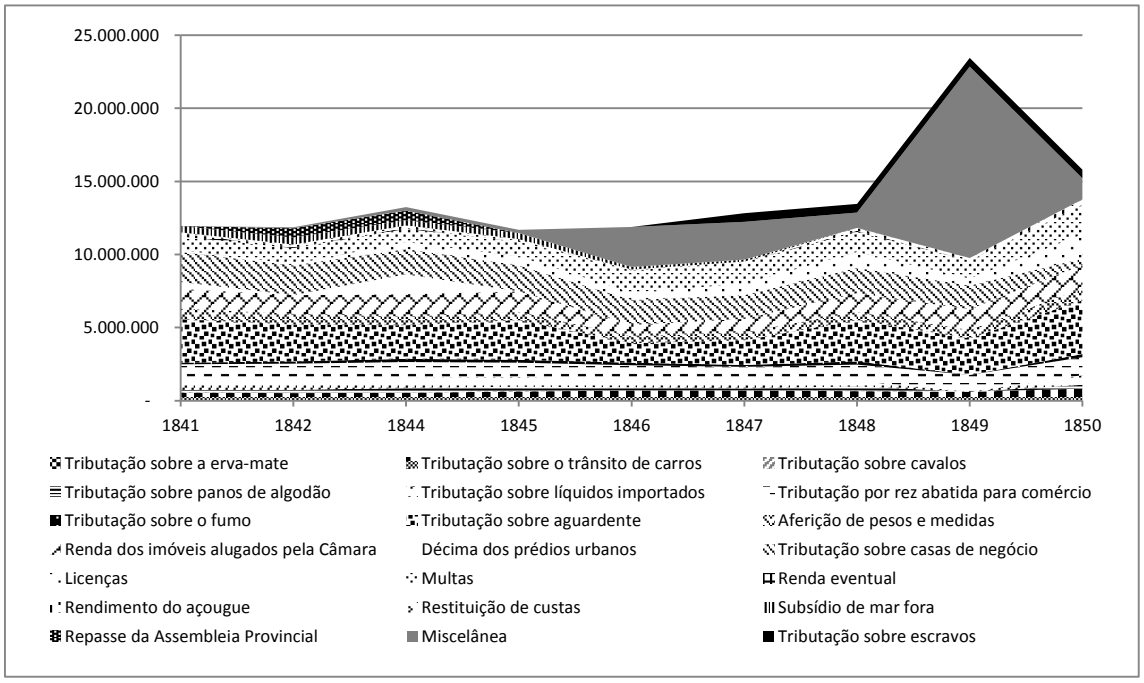
- *Estanque, aferições e rendimento do imposto de cabeças de rezes cortadas*, vila Franca do Imperador, vários anos.
- *Subsidio, ramo e aferições em Indaiatuba*, freguesia da vila de Itu, vários anos;
- *Subsídios,* sem especificação do tipo; e
- *Contratos da freguesia de Capivari de cima*, também freguesia da vila de Itu, vários anos.

GRÁFICO 9 – COMPOSIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA. AMOSTRA DE LOCALIDADES, 1837-1850.



Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

GRÁFICO 10 – COMPOSIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA. AMOSTRA DE LOCALIDADES, 1841-1850.



Fonte: Leis orçamentárias paulistas

A tributação sobre a aguardente merece algumas considerações. Ora tributava-se o consumo ora a produção. O problema é que nem sempre fica claro, considerando-se os orçamentos, como a aguardente em determinada localidade era tributada. Assim, optou-se por agregar todo e qualquer tipo de tributação sobre a aguardente, já que não constitui objetivo da pesquisa ora apresentada avaliar a produção e nem o consumo da aguardente, mas sim o quanto era recolhido pelo município sobre o produto em questão. A única exceção foi a tributação sobre casas comerciais que comercializavam aguardente e outras bebidas. Quando especificado dessa forma, o tributo foi considerado como sendo sobre a casa de negócio, como no exemplo a seguir: *Imposto de 6$400 sobre em que se vende de vinho, licores e aguardente*. O Gráfico 10 ilustra a composição média das receitas ordinárias ao longo do período 1841-1850.[76]

Agora considerando a despesa orçada. Por via de regra, as despesas, desde o início da publicação pela Assembleia Legislativa dos orçamentos municipais, era mais bem detalhada do que a receita.

Até mesmo por que, como já foi mencionado anteriormente, se havia uma lacuna na legislação vigente sobre quais eram as atividades passíveis de tributação por parte dos municípios, suas responsabilidades foram mais bem definidas desde a independência. A lei regulamentar de 1828 traz uma longa lista de responsabilidades das Câmaras Municipais, encarregadas, entre outras atribuições, de cuidar dos assuntos econômicos e políticos da povoação; zelar pelo bom andamento e conservação das casas de caridade, das penitenciárias e prisões; cuidar do alinhamento, limpeza, iluminação das ruas, cais e praças; conservação dos muros de contenção, calçadas, pontes, fontes, caminhos, aquedutos, chafarizes, poços, tanques e quaisquer outras construções de uso comum; deveriam também zelar pelo decoro e ornamento de suas vilas. A listra de atribuições continua, com responsabilidades sobre os cemitérios construídos fora das igrejas, sobre o saneamento de pântanos, sobre o asseio dos matadouros; as Câmaras também deviam zelar pelo recolhimento de andarilhos, bêbados, e animais soltos.

Conforme foi dito anteriormente, a despesa orçada da amostra de localidades selecionadas correspondeu, em média a 34% da despesa total orçada para os municípios paulistas da primeira metade do século XIX. Foram inúmeras as rubricas encontradas, dentre as quais as mais comuns foram aquelas relacionadas às obras públicas, salários e gratificações. Se somados, esses dois conjuntos de despesas responderam, em média, por 71% da despesa orçada.

Como exemplo, podem-se considerar os gastos da localidade de Iguape, aprovados para o exercício financeiro de 1842/1843, reproduzidos na Figura 14. Os valores dispendidos com

[76] Lembrando que a informação detalhada da receita só aparece nas leis orçamentárias a partir do exercício 1841/1842. Por essa razão o período do gráfico difere do originalmente abarcado pelo presente estudo.

obras públicas e pessoal somaram Rs. 1:160$837 e Rs. 377$000, respectivamente, respondendo por 82% da despesa orçada. Os demais gastos somaram Rs. 355$000, correspondendo a 18% do total orçado. Outro exemplo é o da localidade litorânea de Ubatuba, Figura 15.

Para o exercício financeiro de 1847/1848 foi orçada uma despesa total no valor de Rs. 9:064$000, dos quais Rs. 7:524$000 estavam alocados em obras públicas. Esse valor corresponde a aproximadamente 83% do total da despesa. Nota-se, pelo orçamento, que parte deste valor deveria ser destinado para a construção da cadeia. Destarte, várias localidades paulistas nesse período ainda não possuíam imóveis próprios para acomodar as suas cadeias e suas câmaras municipais, alugando prédios para essas funções. Era comum o aluguel de um só prédio para ambas as necessidades. Dentre a amostra de vilas selecionada, a localidade de Ubatuba alugava prédios para a Câmara e para a cadeia; e a localidade de Bananal alugava um imóvel para a cadeia.

FIGURA 14 - DESPESAS DA VILA DE IGUAPE, 1842.

§ 27.—*A camara da villa de Iguape.*

Gratificação ao fiscal.	100$000
Dita ao secretario.	200$000
Dita ao porteiro.	40$000
Dita ao ajudante do porteiro em Xiririca. . . .	12$000
Salario ao carcereiro.	25$000
Expediente do jury, meias custas e custas em geral.	80$000
Sustento e conducção de presos pobres e curativo destes quando enfermos.	45$000
Luzes para a cadêa.	30$000
Com a creação de expostos.	30$000
Concertos e reparos na matriz e cadêa. . . .	201$300
Com obras publicas inclusivè as da freguezia de Xiririca.	959$537
Despezas eventuaes inclusivè sustento aos guardas policiaes em serviço até 5 dias.	150$000
[illegible]	1:872$837

Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

Para analisar a despesa foi adotado procedimento semelhante ao adotado para a receita. Dessa forma, as várias rubricas foram agrupadas nos seguintes grupos: obras públicas; salários e gratificações; dívidas passivas; e demais despesas. O acompanhamento desses

grupos ao longo dos anos estudados pode ser observado no Gráfico 11. Nele é possível constatar a importância dos gastos exemplificados acima na despesa da amostra de localidades considerada. A participação das obras públicas, salários e gratificações na despesa orçada, em alguns anos alcança porcentagens acima dos 80%, sendo a menor participação acima dos 60%.

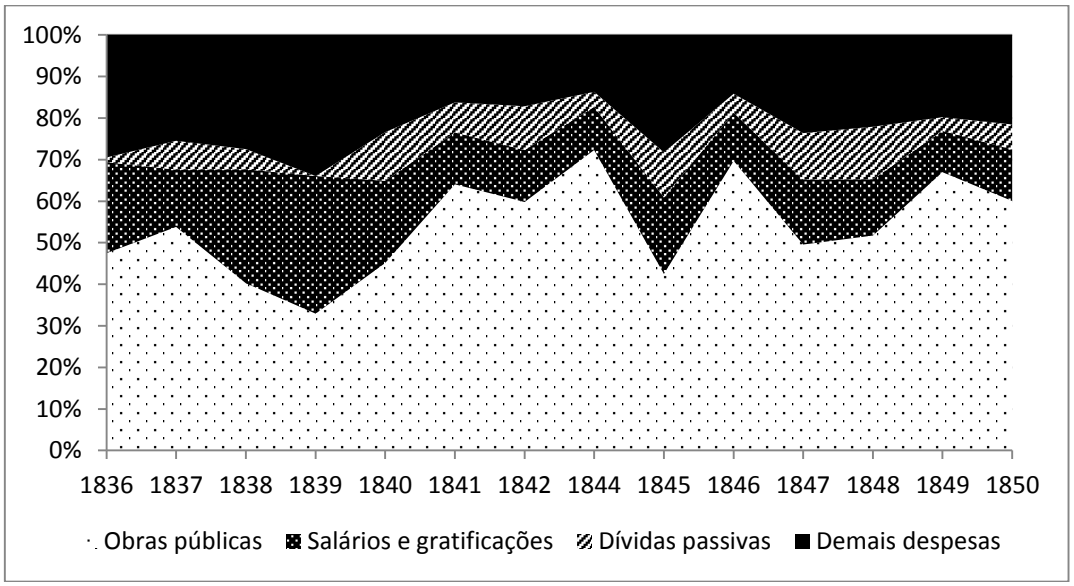
FIGURA 15 - DESPESAS DA VILA DE UBATUBA, 1847.

§ 46—*A camara da villa de Ubatuba.*

Gratificação ao fiscal.	250$000
Dita ao secretario.	300$000
Dita ao porteiro.	80$000
Dita ao ajudante do mesmo.	40$000
Aluguel de casas para a camara.	360$000
Luzes para a cadêa.	50$000
Expediente do jury custas e mobilia.	200$000
Obras publicas, inclusivè nova cadêa.	7:524$000
Despezas eventuaes.	260$000
	9:064$000

Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

GRÁFICO 11 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA. AMOSTRA DE LOCALIDADES, 1836-1850.



Fonte: Leis orçamentárias paulistas.

Considerando as prestações de contas dessas mesmas localidades, encontramos uma realidade diferente. No Acervo Histórico da ALESP, foi possível localizar diversas prestações de contas das localidades selecionadas, conforme pode ser observado na Tabela 15.

TABELA 15 – PRESTAÇÕES DE CONTAS LOCALIZADAS. AMOSTRA DE LOCALIDADES, 1836-1850.

Localidades	Anos														
	1836/37	1837/38	1838/39	1839/40	1840/41	1841/42	1842/43	1843/44	1844/45	1845/46	1846/47	1847/48	1848/49	1849/50	1850
Bananal	x	x	x	x	x	x	x			x					
São Paulo	x		x			x	x	x	x						
Iguape	x	x		x	x	x	x								
Itu	x		x	x	x		x			x					
Ubatuba	x	x	x		x	x	x								
Franca	x	x	x	x	x	x	x					x			

As rubricas de receita e despesa presentes nas prestações de contas não diferiram daquelas encontradas nas leis orçamentárias. Tomando como exemplo as cidades de São Paulo e Franca, no exercício financeiro de 1838/1839, pode-se perceber que além de não diferirem daquelas presentes nas leis orçamentárias, não havia diferenças significativas de uma localidade para outra. Assim como apurado nos orçamentos, componentes importantes da receita municipal eram os impostos sobre o abatimento de reses, consumo e comercialização de aguardente, casas de negócio e aferições. Passando agora para os exemplos. Conforme o balanço apresentado, a Câmara paulistana arrecadou Rs. 6:478$167, destacando-se as seguintes tributações:

- Aferições, totalizando Rs. 528$960.
- Aluguel de imóveis pertencentes à Câmara, arrecadação de Rs. 642$410.
- Arrecadação de Rs. $320 ou Rs. $400 por cabeça de res cortada, sendo o imposto de Rs. $320 cobrado quando o gado era abatido no matadouro da capital e o imposto de Rs. $400 quando o gado era abatido fora do matadouro da cidade, incluindo-se neste último caso as reses abatidas nas freguesias. O total arrecadado com este tributo foi Rs. 1:004$510.
- Arrecadação sobre o consumo de aguardente, cobrado tanto na capital como nas freguesias da Penha e de Cotia. O total arrecadado com este tributo alcançou Rs. 1:442$800.
- Multas diversas, com um total de Rs. 352$920.
- Saldo do ano anterior, no valor de Rs. 348$727.
- Taxas sobre carros que transitam na cidade, no valor de Rs. 464$000.
- Tributação sobre casas de negócio, com uma arrecadação total de Rs. 1:569$160.
- Demais rubricas, totalizando Rs. 124$680.

A análise da receita da vila Franca do Imperador também mostra a importância da tributação sobre casas de comércio e sobre o abatimento de reses. No mesmo exercício financeiro 1838/1839, a Câmara da vila de Franca Rs. 153$650, destacando-se as seguintes tributações:

- Aferições, no valor de Rs. 41$720.
- Arrecadação sobre cada cabeça de gado cortada, no valor de Rs. 19$120.
- Impostos sobre negócios, no valor de Rs. 39$800.
- Multas diversas, no total de Rs. 26$000.
- Demais rubricas, no valor de Rs. 27$010.

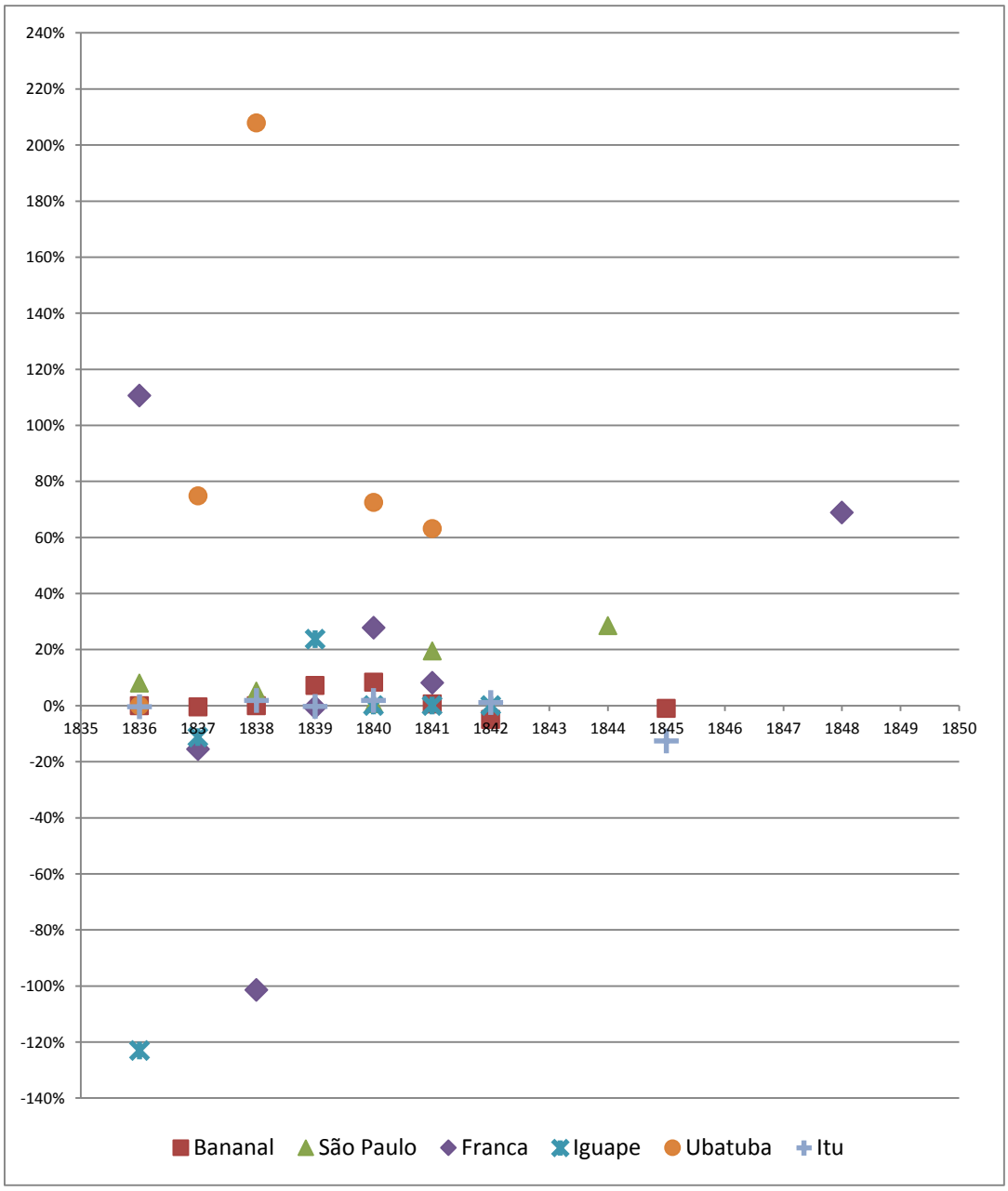
Apesar da semelhança entre as rubricas encontradas nas leis orçamentárias e aquelas presentes nas prestações de contas, a análise dos balanços produziu um resultado inesperado. Inicialmente, esperavam-se variações grandes entre os totais orçados e aqueles efetivamente realizados. Esperava-se também que na maioria dos casos as diferenças fossem negativas, ou seja, que as localidades fossem deficitárias na maior parte dos anos e que os déficits representassem porcentagens elevadas da receita orçada.

Contudo, conforme pode ser observado no Gráfico 12, pelo menos três das localidades selecionadas tiveram a maior parte de suas contas próximas do equilíbrio: Bananal, São Paulo e Itu. Uma quarta localidade apresentou saldos sucessivamente positivos, Ubatuba. Já para Franca e Iguape, os resultados variaram consideravelmente.

Considerando agora a localidade de Bananal. Foram localizadas prestações de contas referentes ao período 1836-1842 e para o ano de 1845. Como pode ser observado na Tabela 16, os saldos negativos, quando existentes, não ultrapassaram 5% da receita orçada. Das oito prestações de contas localizadas, duas encontravam-se equilibradas, três deficitárias e três superavitárias. Os saldos positivos variaram de 0,6% a 8,3% do total da receita orçada.

Não foram encontradas justificativas na documentação para essas diferenças, sendo os saldos positivos absorvidos, mas é interessante destacar que para o ano de 1840, cujo saldo positivo foi calculado em Rs. 214$706, os valores orçados de receita e despesa foram significativamente maiores do que aqueles apontados pelo balanço. Segundo a lei orçamentária, o município de Bananal ficou autorizado a dispender Rs. 2:580$640, valor equivalente à receita orçada.

GRÁFICO 12 – PRESTAÇÕES DE CONTAS: DÉFICITS OU SUPERÁVITS. LOCALIDADES SELECIONADAS, 1836-1850.[77]



Fonte: Arquivo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

[77] Os saldos negativos ou positivos foram calculados com base nos totais de receita e despesa apresentados nas prestações de contas. As porcentagens apresentadas no Gráficoforam obtidas calculando-se o quanto os saldos verificados nos balanços representavam na receita informada pelas leis orçamentárias.

TABELA 16 – PRESTAÇÕES DE CONTAS: RECEITAS, DESPESAS E SALDOS. BANANAL, ANOS SELECIONADOS.

Bananal	Receita realizada	Despesa realizada	Saldo	Porcentagem da receita orçada
1836	1.054.225	1.054.225	0	0,0%
1837	1.088.193	1.098.859	-10.666	-0,4%
1838	832.513	832.513	0	0,0%
1839	803.776	756.656	47.120	7,2%
1840	722.586	507.880	214.706	8,3%
1841	1.167.706	1.139.982	27.724	0,6%
1842	637.224	824.350	-187.126	-4,9%
1845	2.353.552	2.406.023	-52.471	-0,9%

Fonte: Arquivo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

No entanto, ao finalizar o exercício financeiro, os valores arrecadados somaram Rs. 722$586 e a despesa totalizou Rs. 507$880. Contudo, aproximadamente 66% da receita orçada era composta por dívida ativa, sendo a receita ordinária orçada em Rs. 877$100. Outra informação relevante é a de que não houve cobrança de dívida ativa no exercício financeiro em questão. Tal fato deixa transparecer a distância que em alguns momentos existia entre os totais orçados e o cotidiano financeiro da localidade, trazendo novamente à tona o problema das dívidas ativas como componente da receita.

Ao contrário da localidade de Bananal, cujos balanços apontam um relativo equilíbrio financeiro, a localidade de Franca alterna durante os primeiros anos do período saldos significativamente positivos com outros relevantemente deficitários. Já a localidade de Ubatuba, como mostra a Tabela 17, foi a única dentre as localidades selecionadas que não apresentou saldos negativos, pelo menos se considerando os balanços localizados. Foram encontradas prestações de contas para o período de 1836-1838 e depois para os anos de 1840 e 1841.

Assim como foi feito no caso das leis orçamentárias, as várias rubricas encontradas nas prestações de contas foram agrupadas. O resultado das análises gerou os Gráficos 13 e 14.

Sob a denominação de receita ordinária foram agrupadas as seguintes receitas: Tributação sobre a erva-mate; Tributação sobre o trânsito de carros; Tributação sobre cavalos; Tributação sobre panos de algodão; Tributação sobre líquidos importados; Tributação por rês abatida para comércio; Tributação sobre o fumo; Tributação sobre aguardente; Aferição de pesos e medidas; Renda dos imóveis alugados pela Câmara; Décima dos prédios urbanos; Tributação sobre casas de negócio; Licenças; Multas; Renda eventual; Rendimento do açougue; Restituição de custas; Subsídio de mar fora; Repasse da Assembleia Provincial; Miscelânea; e Tributação sobre escravos.

Sob a denominação de demais despesas foram agrupados os gastos com aluguéis, aferições, criação de expostos, décima urbana dos imóveis da câmara, eventuais, eleições, expediente do júri e custas, extinção de formigueiros, guarda policial, expediente da Câmara, manutenção da cadeia, além de outros gastos diversos menos representativos no total dispendido.

TABELA 17 - PRESTAÇÕES DE CONTAS: RECEITAS, DESPESAS E SALDOS. UBATUBA, ANOS SELECIONADOS.

Ubatuba	Receita realizada	Despesa realizada	Saldo	Porcentagem da receita orçada
1836	4.001.343	4.001.343	0	0,0%
1837	3.615.689	1.140.819	2.474.870	74,9%
1838	3.086.190	541.834	2.544.356	207,9%
1840	4.368.756	898.566	3.470.190	72,5%
1841	5.914.329	1.670.695	4.243.634	63,2%

Fonte: Arquivo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

O gráfico da receita obtido considerando-se os dados apresentados nos balanços manuscritos mostra-se bem diferente daquele elaborado com as leis orçamentárias paulistas. Nota-se claramente a quase completa ausência das dívidas ativas na arrecadação efetiva das câmaras municipais. Tal resultado corrobora uma das hipóteses iniciais desta pesquisa, a de que tal arrecadação, apesar de presente nos orçamentos, era muito mais uma promessa de receita do que uma receita efetiva. Se as dívidas ativas foram responsáveis em média por 24% da receita orçada, sua participação na receita realizada ficou ao redor de 1%. Já os saldos e sobras dos anos anteriores tiveram uma participação média semelhante.

Nos orçamentos, a porcentagem média das sobras foi calculada em 25%; sendo a mesma porcentagem calculada com base nos balanços igual a 22%. Infelizmente, a documentação não apresentou esclarecimentos sobre a razão destas sobras e nem sobre a sua evolução ao longo do período. Tampouco existe clareza na contabilidade desses saldos, que muitas vezes não são transportados integralmente de um ano financeiro a outro, sem que também haja maiores explicações para o aparente desaparecimento de valores.

Considerando agora o gráfico da despesa elaborado com base nos balanços manuscritos. Notam-se novamente algumas importantes diferenças comparando-se com os resultados obtidos com as leis orçamentárias. Nos orçamentos, o montante dispendido com obras públicas foi calculado em 54%; os gastos com salários somaram 17%; as dívidas passivas totalizaram 7% e as demais despesas responderam por 23% dos gastos. Segundo as prestações de contas, os gastos com obras públicas representaram 25% do total dispendido, menos da metade, portanto, do inicialmente previsto nas leis orçamentárias. Em

contrapartida, os gastos com salários responderam por 33%, quase o dobro do montante orçado. O pagamento de dívidas passivas alcançou apenas 4% e as demais despesas somaram 38%.

Fica, portanto a dúvida: será que os cofres não eram abertos para que houvesse a conferência dos saldos? É claro que essa questão guarda certo exagero, mas ao que tudo indica esses valores anotados como saldos e sobras eram utilizados como forma de se acertar contabilmente as contas municipais para que essas fossem aprovadas pela Assembleia e o orçamento do ano seguinte fosse publicado.

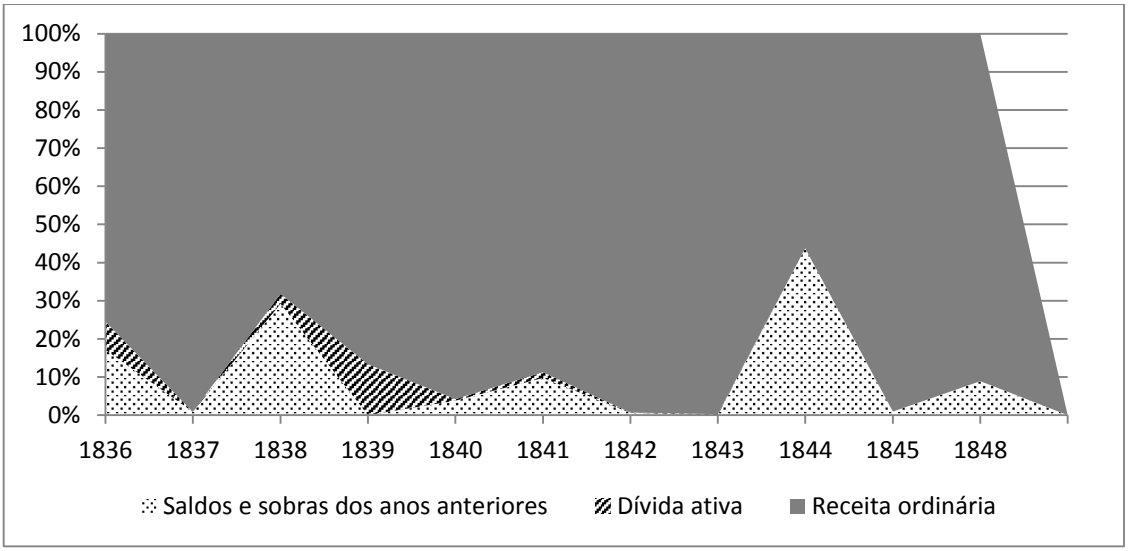
Dessa maneira, foi possível identificar comparando-se as leis orçamentárias e as prestações de contas manuscritas das localidades selecionadas, que os *saldos e sobras dos anos anteriores*, presentes nas leis orçamentárias publicadas apareciam também nos balanços. Não só apareciam como também respondiam por porcentagens médias semelhantes àquelas calculadas tendo como base as leis orçamentárias. O que não se conseguiu explicar foi a relação entre esses saldos e o cotidiano financeiro das vilas. A documentação não traz maiores esclarecimentos sobre esses valores. Uma hipótese ainda carente de embasamento empírico é a de que essa rubrica era utilizada para equilibrar contabilmente os valores arrecadados e dispendidos, facilitando assim a aprovação das contas pela Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia, responsável por avaliar a situação das finanças públicas municipais no período.

A análise dos balanços mostrou três situações distintas: localidades com as contas em relativo equilíbrio; localidades cujos saldos variavam entre superávits significativos e saldos negativos igualmente relevantes; e ainda saldos consistentemente positivos. Como exemplos desses três comportamentos foram analisadas as localidades de Bananal, Franca e Ubatuba. Mesmo no caso de balanços deficitários, não foi verificado endividamento como forma de suprir eventuais saldos negativos.

Outro ponto era avaliar as altas porcentagens de dívidas ativas na receita orçada. A pesquisa mostrou serem esses valores uma expectativa de receita que não se consolidou como arrecadação. Na receita orçada, as dívidas ativas chegaram a representar quase um quarto da arrecadação, enquanto nos balanços essa porcentagem representou tão-somente 1%.

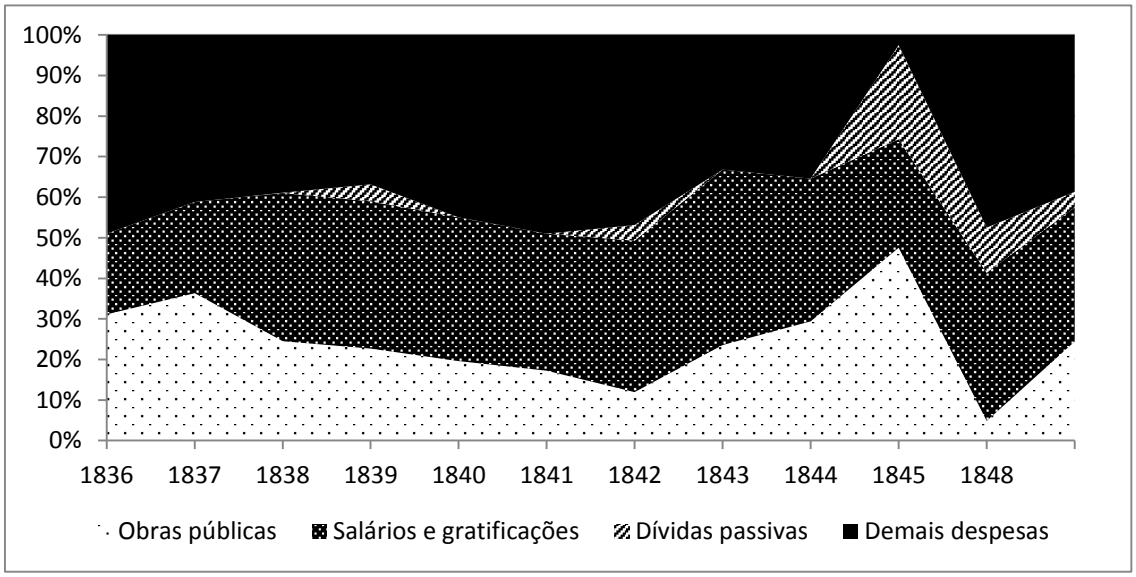
Como resultado, para vários exercícios financeiros a receita e a despesa realizada foram muito inferiores, em valores nominais, do que aqueles constantes nas leis orçamentárias. Com as dívidas ativas inflando a receita orçada e com a necessidade de equilíbrio entre receita e despesa orçada, as despesas eram superestimadas. Os balanços, por sua vez, contando com receitas mínimas provenientes da cobrança de dívidas ativas, e também com a necessidade de equilíbrio financeiro, apresentavam valores nominalmente bem menores do que os orçados.

GRÁFICO 13 - COMPOSIÇÃO DA RECEITA NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS MANUSCRITAS. AMOSTRA DE LOCALIDADES, 1836-1848.



Fonte: Prestações de Contas do Acervo Histórico da ALESP.

GRÁFICO 14 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS MANUSCRITAS. AMOSTRA DE LOCALIDADES, 1836-1848.



Fonte: Prestações de Contas do Acervo Histórico da ALESP.

De certa maneira, esse resultado torna ainda mais intrigante a persistência dos *saldos e sobras* nos balanços. Como explicar? Uma hipótese seria a falta de preparo dos responsáveis pela elaboração da contabilidade municipal. Nesse sentido, retomamos a discussão feita no início desse capítulo.

As Câmaras, colocadas sob tutela das Assembleias Provinciais, passaram a ser vistas no Império como ambientes puramente burocráticos. O jogo político, assim, deslocado para o âmbito provincial, fazia o município perder sua função enquanto espaço de negociação. Os vereadores eleitos raramente assumiam seus cargos, ficando a administração pública local a cargo de suplentes muitas vezes eleitos com apenas um voto. Tais ponderações são corroboradas por Carvalho (1946) e Cortines Laxe (1885).

Administradas por suplentes sem expressão política ou vereadores desinteressados no espaço político local, as municipalidades sobrecarregadas em responsabilidades e com fontes de renda diminutas, viviam à míngua, dependentes das Assembleias Legislativas Provinciais e de seus repasses adicionais de verba.

Como exemplo dessa dinâmica, podemos citar o caso de Bananal. Considerando os orçamentos da localidade publicados entre 1836 e 1850, observa-se, como mostra a Tabela 18, que as leis orçamentárias apresentam como era esperado um orçamento equilibrado, sendo registrado apenas um saldo negativo, no último ano apresentado.

TABELA 18 – VALORES ORÇADOS E ARRECADADOS. BANANAL, 1835-1850

Exercício financeiro	Lei orçamentária			Prestação de contas		
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
1835/36	-	-	-	258$500	344$990	-86$490
1836/37	1:100$000	1:100$000	0	1:023$425	1:010$616	12$809
1837/38	2:449$000	2:449$000	0	1:037$000	1:189$549	-152$549
1838/39	652$000	652$000	0	766$020	832$513	-66$493
1839/40	650$000	650$000	0	803$776	756$656	47$120
1840/41	2:580$640	2:580$640	0	722$586	507$880	214$706
1841/42	4:870$920	4:870$920	0	953$000	1:139$982	-186$982
1842/43	3:795$306	3:795$306	0	609$500	824$350	-214$850
1843/44	-	-	0	-	-	0
1844/45	4:993$000	4:993$000	0	-	-	0
1845/46	5:670$676	5:670$676	0	2:353$552	2:228$295	125$257
1846/47	5:447$600	5:447$600	0	-	-	0
1847/48	2:902$500	2:902$500	0	-	-	0
1848/49	5:227$200	5:227$200	0	-	-	0
1849/50	7:293$060	7:293$060	0	-	-	0
1850/51	9:151$240	9:156$240	-5$000	4:986$040	3:079$739	1:906$301

Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas e Prestações de Contas do Acervo Histórico da ALESP.

Na mesma tabela, pode-se também observar os valores de receita e despesa efetivos, aqueles provenientes das prestações de contas manuscritas. Nesse caso, percebe-se que os saldos negativos são mais comuns, e mais relevante que isso, que existe uma diferença significativa entre os montantes de receita e despesa orçados e aqueles efetivamente arrecadados. A fim de ilustrar tais considerações, é possível observar no Gráfico 15 o comportamento da receita, orçada e arrecada, assim como a diferença entre os respectivos montantes.

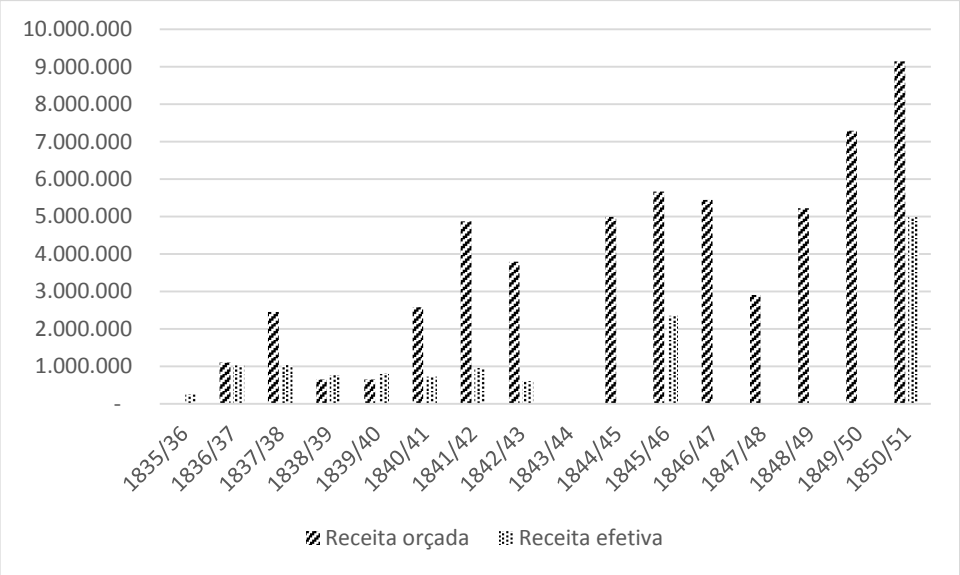
Contudo, talvez um resultado mais significativo do que aquele decorrente da observação dos valores orçados e arrecadados é a consideração da diferença percentual entre receita e despesa orçadas e efetivas. Nesse sentido, no Gráfico 16 é possível observar que as diferenças apontadas no Gráfico 15 com relação à receita também podem ser observadas no Gráfico 16 com relação à despesa. Ou seja, tanto receita como despesa apresentavam distorções com relação ao que havia sido previamente estimado. E mais, como já havia sido mencionado anteriormente, tais distorções são causadas majoritariamente pelos valores de dívida ativa e saldos e sobras registrados na receita orçada e pelo lado da despesa, pelo registro de gastos com obras públicas que raramente se efetivavam.

E como resultado, temos uma localidade que diante da impossibilidade de custear todas as suas despesas, recorre constantemente à Assembleia por meio de pedidos de verba complementar. No período 1836-1850, Bananal enviou à Assembleia cinco pedidos de verba completar, sendo alguns equivalentes a mais de cem vezes a receita arrecadada no exercício financeiro correspondente.[78]

Dessa forma, se considerarmos apenas as leis orçamentárias, poderíamos concluir que a localidade de Bananal gozava de uma confortável situação financeira, com orçamentos equilibrados e sem problemas aparentes do ponto de vista orçamentário. Contudo, ao considerarmos outras fontes, tais como os balanços presentes nas prestações de contas manuscritas e os pedidos de verba adicional, percebemos que as fontes de renda da localidade raramente conseguiam atender as despesas necessárias, e que pedidos de verba adicional era enviados com certa regularidade à Assembleia. Tais solicitações eram usualmente feitas para se financiar obras com custo que excedia em muitas vezes o que era arrecadado anualmente.

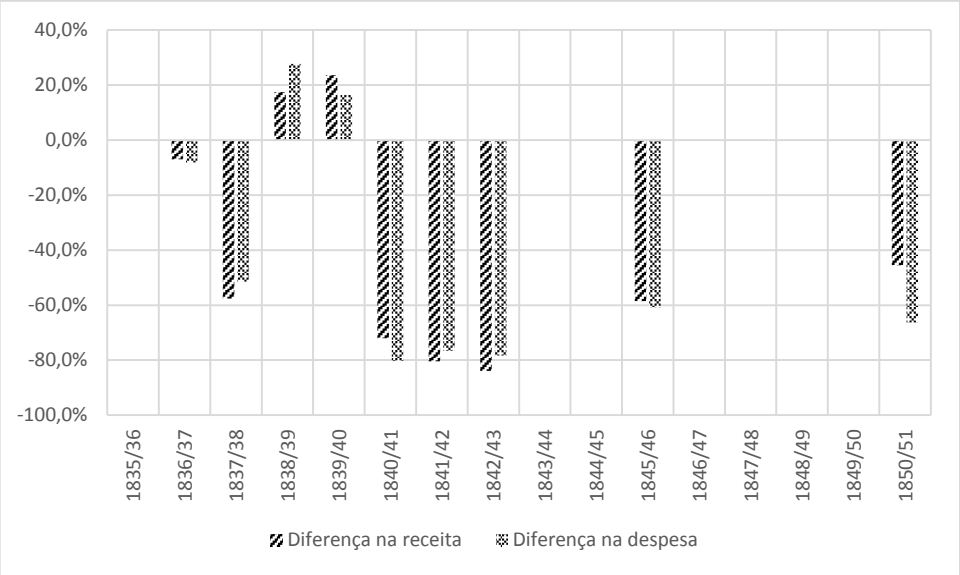
[78] Tais considerações correspondem a duas solicitações, uma feita em 1836 e outra em 1838, ambas relativas a pedidos de autorização para confecção de loterias. O pedido de 1836, no valor de Rs. 200:000$000, era equivalente a cerca de 195 vezes a receita arrecadada naquele ano e tinha como objetivo o financiamento da construção da casa da câmara e cadeia públicas. Os demais pedidos foram feitos em 1835, 1838, 1843 e 1844. (Cf. ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, CF35-119, CF36-004, CF38-011, CF43-008, IO44-001 e IO44-002)

GRÁFICO 15 – DIFERENÇA ENTRE RECEITA ORÇADA E EFETIVA. BANANAL, 1835-1850



Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas e Prestações de Contas do Acervo Histórico da ALESP.

GRÁFICO 16 – DIFERENÇA PERCENTUAL ENTRE OS VALORES DE RECEITA E DESPESA ORÇADOS E ARRECADADOS. BANANAL, 1836-1850.



Fonte: Leis Orçamentárias Paulistas e Prestações de Contas do Acervo Histórico da ALESP.

Mas Bananal não foi a única localidade a enviar tais solicitações. Entre 1838 e 1839, Franca solicitou fundos para a construção de uma ponte sobre o Rio Pardo. Tal solicitação incluiu também consertos na estrada que ligava Cajurú a Batatais, e conforme registrado pela Comissão de Orçamento e Contas, o custo de tais obras foi estimado em Rs. 3:204$000. Se compararmos esse valor com o total da receita arrecadada pela municipalidade nesses anos, vemos que Franca registrou sucessivos déficits entre 1837 e 1840, variando o montante arrecadado entre Rs. 154$000 e Rs. 750$000.

No mesmo período, outras localidades também enviaram pedidos de verba adicional. Por via de regra tais pedidos tinham como objeto obras para cadeias, pontes, estradas e matrizes. Constituição, Iguape, São Sebastião, Mogi Mirim e Ubatuba requisitaram verbas para suas respectivas igrejas. Além disso, Ubatuba pediu verba para uma série de outros projetos. A grande maioria dessas solicitações não chegou a receber aprovação. E mesmo quando deferidos, muitas vezes a análise demorava anos, assim como a liberação das verbas aprovadas, em muitos casos num valor menor do que o originalmente solicitado.

A grande questão que se coloca é compreender por que a contabilidade pública municipal era tão imprecisa e por que tal imprecisão não tendeu a desaparecer com a experiência adquirida pelos administradores públicos locais ao longo dos anos. Seria razoável supor que se em 1835 não se sabia muito bem como orçar e nem prestar contas dos valores arrecadados e dispendidos, o mesmo não ocorresse em 1845 ou 1850.

Contudo, não é isso que se observa. A divergência entre os valores orçados e arrecadados se perpetua ao longo de todo o período, reforçando a impressão de tratar-se de duas realidades distintas: a dos orçamentos e a dos balanços, ambas andando em paralelo. Qual a razão disso? Nossa hipótese repousa no esvaziamento político do espaço municipal, e na delegação de sua administração a vereadores ou suplentes, que apesar de interessados no bem estar municipal, eram pouco preparados tecnicamente, reproduzindo ano a ano estimativas irreais decorrentes de processos arrecadatórios ineficientes. Nesse sentido, buscamos, no próximo capítulo, analisar de forma mais atenta esses agentes, a fim de verificarmos se a hipótese ora levantada encontra respaldo na documentação.

CAPÍTULO 4

OS AGENTES E SUAS CONTAS

Liberdade política provincial! O que é liberdade política provincial? Em que difere liberdade política de uma Província da de outra? A Província não é uma divisão política, mas administrativa. E as liberdades municipais, onde estão elas entre nós? O ato adicional matou-as.

(VISCONDE DO URUGUAY, 1862, p. XI)

OS AGENTES

Em março de 1835, no âmbito dos trabalhos da 24ª sessão ordinária da Assembleia Legislativa da Província de São Paulo, a Comissão de Orçamento e Contas apresentava o seguinte parecer,

> A Comissão de Orçamento e Contas, apenas teve a honra de ser nomeada, tentou logo encetar os seus trabalhos para apresentar com a brevidade possível e conveniente o projeto de orçamento da receita e despesa das Câmaras Municipais, ela porém desanimou quando pelo exame de todos os papéis que lhe foram remetidos pela secretaria se viu absolutamente destituída de todos os dados e bases indispensáveis para uma tal obra, pois que apenas encontrou orçamentos de 9 Câmaras, sobre as quais somente ao da Câmara desta cidade se pode dar o nome de Orçamento; os outros mais são relações ou apontamentos em que as Câmaras se limitam a pedir exorbitantes quantias englobadamente para obras públicas, sem designações de cada uma dessas obras, sem os precisos esclarecimentos e informações nem sobre a sua necessidade, nem sobre o quantitativo orçado em forma para elas: então reconheceu a Comissão que impossível lhe era trabalhar desde logo; todavia pensou que depois, com mais laboriosa diligência, servindo-se em parte desses mesmos tão imperfeitos orçamentos e tomando por principal base um cálculo médio das receitas e despesas formado sobre exame das contas das Câmaras, aprovadas nos anos de 1832 e 1833, e sobre as do ano passado, depois de aprovadas por esta Assembleia poderia formalizar o projeto. Firme nesta intenção e esperança a Comissão se esforçou quanto possível lhe foi para apresentar em todas as Sessões um e mais pareceres sobre as contas das Câmaras, a fim de que sendo logo aprovadas lhe pudessem com tempo servir para o plano projetado de trabalho. Com efeito, estando quase concluídos os exames das contas remetidas pela secretaria, pois que apenas restam as das Câmaras desta Cidade e da Vila de Santos, cujos exames definitivos dependem de informações, que se exigiram, propôs-se a Comissão a dar

princípio à execução do seu plano, nesta diligência porém reconheceu, bem a seu pesar, que lhe era impossível obter o resultado, que ela esperava, porquanto não só 38 Câmaras não remeteram os seus respectivos orçamentos, como se esperava que o fizessem por todo o decurso do mês findo, como mesmo 7 Câmaras não remeteram ainda nem sequer as suas contas do ano passado; além disso as contas atrasadas, e as ultimamente aprovadas, da maior parte das Câmaras, são tão informes e apresentam tal confusão que de nada servem para o que a Comissão pretendia tirara delas, sendo mesmo impossível, sem empregar mesas de trabalho no exame de 120 e tantas contas, formar-se o cálculo médio da receita e despesa de cada uma nos 3 anos passados, base que assim mesmo mal poderia suprir a falta de outra ou outras positivamente necessárias. Não restava pois à Comissão senão o expediente de formalizar um projeto em que tão somente se fixasse a despesa ordinária das Câmaras, que consista na gratificação aos seus empregados, e em que se marcasse uma quantia maior ou menor para obras públicas; todavia refletiu, que um tal orçamento de mais ou menos, desagradaria à Assembleia e talvez mesmo seria julgado pouco ocioso e talvez digno delas; refletiu que os inconvenientes que podem resultar de uma lei feita às cegas, sem pleno conhecimento das circunstâncias peculiares de cada um município, serão talvez maiores, que aqueles que porventura se possam recear da falta dela por mais um ano. Em tal colisão resolveu a Comissão sujeitar à sabedoria da Assembleia as considerações expedidas a fim de que decida, se convém ou não que se trate desde já da lei de orçamento das Câmaras Municipais, não obstante reconhecer-se que tal lei não poderá sair perfeita. Entretanto a Comissão tem a honra de oferecer os dois modelos juntos para regularem a formalização dos balanços anuais das Câmaras e dos seus respectivos orçamentos de Receita e Despesa, todas as disposições da Resolução de 31 de outubro de 1831 se acham coordenadas no modelo dos balanços, com todas as explicações que pareceram necessárias, figurando-se mesmo todas as hipóteses e contingências prováveis; no modelo dos orçamentos seguiu o mesmo sistema de ordens, figurando-se também todos os esclarecimentos, que devem ser prestados sobre cada uma das rubricas da Receita e Despesa.

Julga a Comissão, que com a remessa desses modelos e de uma cópia da Resolução acima mencionada a cada uma das Câmaras, prevenir-se-ão para o futuro os inconvenientes e embaraços, que ora se experimentam; pois que ficam as mesmas Câmaras habilitadas para remeterem as contas e orçamentos de maneira que sirvam tanto para mais fácil exame e fiscalização que esta Assembleia como para a formalização da lei de orçamento de todas as Municipalidades. Julga também a Comissão, que aos modelos e cópia da Resolução deve acompanhar um ofício no qual, recomendando-se às Câmaras a observância da lei, e ordens na formação de suas contas e orçamentos, se lhes faça sentir que removidos com a remessa dos modelos e da Resolução todos e quaisquer pretextos até agora alegados para se desculparem omissões e faltas, a Assembleia espera que elas cumprirão com tanta exação os seus deveres que jamais se dará ocasião de fazer-se efetiva a sanção cominada no art. 5º daquela resolução. E outrossim lembra a Comissão a conveniência de serem os ofícios remetidos por intermédio do Governo para segurar-se a chegada a seus competentes destinos; visto que muitas Câmaras têm representado que o modelo a circular do Conselho Geral, respeito a contas nunca chegaram a seu conhecimento. A Comissão pede indulgência a esta Assembleia por

> haver cansado tanto a sua atenção com tão minucioso relatório que aliás lhe pareceu necessário e que conclui recapitulando o seu parecer
>
> 1º. Que se não trate nesta sessão da lei do orçamento das Câmaras Municipais
>
> 2º. Que sejam aprovados os modelos oferecidos para serem remetidos a cada uma das Câmaras com uma cópia da Resolução de 31 de outubro de 1831, acompanhados de um ofício em que se recomende a observância da lei sendo realizado o mesmo ofício no sentido indicado no relatório acima
>
> 3º. Que a remessa às Câmaras se faça por intermédio do Governo, oficiando-se lhe para esse fim. Paço da Assembleia aos 9 de Março de 1835. (EGAS; MELLO, 1925, p. 109-112)[79]

A longa citação se justifica pelo fato deste documento constituir o primeiro relato abrangente sobre a situação da escrituração pública dos municípios paulistas desde a criação da Assembleia Legislativa provincial em agosto de 1834. Ao analisar seu conteúdo, fica evidente o despreparo dos agentes públicos municipais tendo em vista as novas demandas da Assembleia, que passou a ser responsável pela análise das prestações de contas e elaboração de uma lei orçamentária anual. A comissão responsável por esses trabalhos seria a Comissão de Orçamento e Contas, instituída logo na primeira sessão ordinária da Assembleia, ocasião na qual foram nomeados como membros os senhores Manuel Eufrasio Azevedo Marques, Antonio Moniz dos Santos e José Bonifácio Alves Alvim. (EGAS; MELLO, 1925, p. 37)[80]

As municipalidades já estavam acostumadas com a dinâmica das prestações de contas. Antes da criação da Assembleia Legislativa, era atribuição do Conselho Geral da Província a análise e aprovação dos balanços municipais. Tal exigência havia sido instituída pelo Art. 46 da Lei de 1º de Outubro de 1828, segundo o qual

> A Câmara dará anualmente contas ao Conselho Geral, depois que as tiver tomado ao Procurador, fazendo-se então públicas pela imprensa onde a houver, e na falta, por editais afixados nos lugares públicos, e o Conselho Geral proverá sobre elas como achar conveniente. (Lei de 1º de outubro de 1828)

[79] O documento manuscrito original pode ser encontrado no Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, arquivado com o código CF35_103, disponível em https://www.al.sp.gov.br/repositorioAH/Acervo/Alesp/Imperio/Falp_005/CF35_103.pdf. Acesso em 14/01/19.

[80] A primeira sessão ordinária da Assembleia Legislativa da Província de São Paulo ocorreu no dia 2 de fevereiro de 1835, às 11h. Na abertura dos trabalhos, o brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar expôs a situação da província. Antes dessa primeira sessão ordinária, duas sessões preparatórias ocorreram, sendo a primeira no dia 30 de janeiro e a segunda no dia 1º de fevereiro do mesmo ano de 1835. Nessas, ocorreu a aclamação do presidente interino, o senador Nicolau Vergueiro, e do 1º secretário, Manoel Dias de Toledo; além da eleição da Comissão de Poderes, composta pelos senhores Ildefonso Xavier Ferreira, Manoel Dias de Toledo e Antonio Mariano Azevedo Marques. (EGAS; MELLO, 1925, p. 30-31)

A elaboração dos orçamentos não era necessária, não constava da lei de 1828.[81] O que havia sido estabelecido era a apresentação das contas, do arrecadado e do dispendido, necessidade reforçada pelo decreto de 31 de outubro de 1831. Os orçamentos somente passam a ser exigidos com o Ato Adicional, que em seu Art. 10º, parágrafo 6º concedeu às Assembleias a prerrogativa de legislar sobre

> [...] a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras. (Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834)

Dessa maneira, somente a partir de agosto de 1834 é que as Câmaras Municipais passaram a ser responsáveis pela elaboração, além da prestação de contas do exercício financeiro findo, de uma previsão orçamentária para o período fiscal seguinte. Sendo assim, a discrepância entre orçamentos e balanços, apresentada e discutida no capítulo anterior, talvez tenha se originado nesses primeiros meses de trabalho da Assembleia e da Comissão de Orçamento e Contas, e se perpetuado ao longo dos anos seguintes, gerando aquelas duas realidades distintas mencionadas no final do capítulo anterior: a dos orçamentos e a dos balanços, ambas andando em paralelo.

A fim de verificar até que ponto os agentes políticos locais foram os responsáveis por tal anomalia, o presente capítulo propõe a análise da atuação da Comissão de Orçamento e Contas desde o momento de sua instituição até a expedição das orientações sobre a elaboração dos balanços e orçamentos municipais, ocorrida em duas etapas: na apresentação do parecer que se encontra transcrito no início do presente capítulo, datado de 9 de março de 1835, e na expedição efetiva dos modelos, ocorrida em 12 de março do mesmo ano.

A análise da atuação da Comissão de Orçamento e Contas se dará com base nos pareceres emitidos por ela durante esse primeiro ano de análise das contas municipais remetidas a ela, pareceres esses disponíveis na documentação manuscrita do Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, consultada no repositório digital mantido por essa

[81] Sobre essa afirmação há que se fazer um esclarecimento. Orlando M. Carvalho, no seu *Política do Município*, afirma ter sido a lei de 1828 responsável pelo desenvolvimento de duas importantes instituições municipais: o orçamento local e as posturas. Segundo o autor, *"o orçamento entre nós é uma resultante direta da constitucionalização do país, que obrigou os governantes à prestação de contas"* tendo sido a lei de 1828, ainda que de forma imprecisa, em seus artigos 74 a 77, determinado *"a criação de imposições de caráter local, com as quais provesse a Câmara às necessidades mais urgentes do Município"* exigindo *"a elaboração de orçamentos para serem cada ano previamente aprovados pelos Concelhos Gerais e, mais tarde, pelas Assembleias Provinciais".* (CARVALHO, 1946, p. 57–58) Todavia, nos artigos mencionados pelo autor não se encontra nenhuma disposição que ampare a conclusão por ele apresentada sobre a elaboração de orçamentos. O que se encontra de forma explícita é a menção às posturas como instrumento a ser utilizado pelo procurador para justificar as despesas por ele feitas em nome da Câmara. Cortines Laxe, por sua vez, ao comentar o artigo 74 da lei de 1828 faz menção à impossibilidade das Câmaras Municipais de *"exceder as verbas de despesas decretadas na lei do orçamento"*, todavia, se ampara numa lei provincial do Rio de Janeiro, datada de agosto de 1860. (Cf. LAXE, 1885, p. 229)

instituição no período de 07 a 14 de janeiro de 2019. Os dossiês consultados são constituídos pelas prestações de contas enviadas pelas municipalidades entre o final de 1834 e o início de 1835, e pelos pareceres da Comissão, emitidos entre fevereiro e o início de março de 1835.

A pesquisa foi feita com base na palavra-chave "contas", aplicada para os anos de 1834 e 1835. Ao todo, foram localizados 84 documentos, sendo 63 os selecionados para a presente análise. Os demais foram descartados por não serem referentes ao período que nos interessa ou por tratarem de temos diversos aos do nosso objeto de estudo.

Atenção especial será dada à Câmara Municipal paulistana, pois como pode ser observado no ofício que abre essa introdução, a Comissão de Orçamento e Contas apontou o orçamento enviado por esta como sendo o único considerado adequado naquela ocasião.

Como mencionado nos capítulos anteriores, em outubro de 1828 uma lei complementar dava nova forma às Câmaras Municipais. Até esse momento, não havia lei específica sobre a administração pública municipal no Império, e as poucas indicações feitas sobre essa esfera administrativa foram aquelas constantes dos artigos 167, 168 e 169 da Constituição:

> Art. 167. Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.
>
> Art. 168. As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será presidente.
>
> Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as particularidades e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei complementar.

A referida lei complementar foi então promulgada no dia 1º de outubro de 1828. Com funções mais limitadas, o município que se organiza como instância administrativa no período imperial não goza da autonomia das antigas Câmaras do período colonial.[82] Nesse sentido, são esclarecedoras as palavras de Orlando Carvalho,

> Entre uma fase e outra [entre a colônia e o império – LSL] adotou-se a separação de poderes, que pôs o judiciário em um corpo à parte e destituiu os Oficiais das Câmaras da capacidade de julgar, que até então tinham, pelas Ordenações Filipinas.
>
> Houve também restrição da capacidade municipal que ficou limitada às posturas policiais e aplicação das rendas, mas somente depois de prévia aprovação pelo governo provincial; quando na Colônia as posturas eram o resultado de deliberação da Câmara e os Corregedores não podiam alterá-las. Senão quando expressamente autorizados pelo rei. (CARVALHO, 1946, p. 52)

[82] Sobre a atuação das Câmaras no período colonial, ver Cortines Laxe, em especial a parte introdutória de sua obra *Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 1º de Outubro de 1828*, publicado por B. L. Garnier em 1885. (LAXE, 1885)

Interpretando a Constituição de 1824 num sentido unificador, os legisladores, ao elaborarem a lei complementar de 1828, declararam as Câmaras como sendo instâncias meramente administrativas, e que, portanto, não mais podiam exercer as funções judiciais de que até a independência dispunham. As Câmaras, então, passaram a ser responsáveis apenas pela administração e economia locais. Todavia, o cumprimento de tais atribuições não podia ser feito de forma autônoma, já que ficavam obrigadas, conforme explicitado no artigo 46 da lei de 1828, a prestar contas anualmente ao Conselho Geral. Tal obrigatoriedade foi reforçada pelo decreto de 31 de outubro de 1831, instrumento pelo qual a Regência fixava regras para a apresentação e análise da contabilidade pública municipal.

É importante registrar que mesmo no período colonial, as Câmaras não estavam livres de prestar contas. Estas deveriam ser apresentadas anualmente aos provedores da comarca, que tinham a prerrogativa de glosar eventuais despesas consideradas ilegais, condenando os vereadores responsáveis a devolverem a importância em questão aos cofres dos conselhos. Ademais, eram também obrigadas a apresentar, sempre que solicitado, à mesa do desembargo do paço, os livros de receita e despesa. (LAXE, 1885, p. XVI)[83] Sua organização deveria obedecer o estabelecido pelas Ordenações Filipinas, sendo compostas por um juiz, que era também o presidente; três ou quatro vereadores, conforme os usos e costumes da terra; um escrivão; um procurador; e em algumas vilas um tesoureiro. (LAXE, 1885, p. XVIII) E segundo o comentário do jurista,

> Entre as municipalidades e o poder central deve haver um laço de subordinação, tanto quanto baste para manter a harmonia necessária entre todos os poderes do Estado; mas essa subordinação não deve ser tal que tolha às municipalidades o livre exercício das faculdades que lhes são conferidas pelas leis, sob pena de nulificá-las. (LAXE, 1885, p. XXIII)

Mas quem eram os agentes responsáveis pela administração pública municipal no Império? A resposta para tal indagação pode ser encontrada na própria lei complementar de 1828. Em seu primeiro artigo, a lei estabelece que as Câmaras das cidades serão compostas por nove membros e as das vilas, sete. As eleições ocorreriam de quatro em quatro anos. Além dos vereadores eleitos, e conforme o Título V da referia lei, as Câmaras deveriam ter os seguintes empregados:

> **Secretário**: responsável pela escrituração de todo o expediente, pela expedição de certidões, pela guarda dos livros e outros documentos da Câmara; recebendo por seu trabalho uma gratificação anual, paga pelas rendas da Câmara, além de eventuais emolumentos pela expedição de certidões. Num primeiro momento, os antigos escrivães passaram a ocupar o cargo de Secretário. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 79)

[83] Das rendas arrecadadas, as Câmaras do período colonial poderiam dispor de apenas 2/3, sendo o restante aplicado diretamente na segurança das vilas e povoações. (LAXE, 1885, p. XVI–XVII)

Procurador: responsável pela arrecadação e aplicação das rendas e multas destinadas à manutenção da municipalidade; por prestar contas de todas as receitas e despesas trimestralmente, no início das sessões da Câmara; por defender o direito das Câmaras na justiça ordinária; por solicitar aos Juízes de Paz a observância das Posturas e a imposição de multas aos contraventores. Recebiam por seu trabalho 6% do que arrecadavam, mas *"se este rendimento porém for superior ao trabalho, a Câmara convencionará como Procurador sobre a gratificação merecida"*. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 80 e 81)

Porteiro, e se necessário alguns **Ajudantes**: Indicados a servirem por quatro anos, recebendo uma gratificação anual paga pelas Câmaras. Não podiam ser reconduzidos, sendo necessário interstício de quatro anos para servirem novamente. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 82 e 83)

Fiscais e seus suplentes: sujeitos às mesmas regras de serviço vigentes para o porteiro e seus ajudantes. Aos fiscais cabia observar se as posturas estavam sendo observadas, advertindo aqueles que não as tivessem obedecendo; acionar o Procurador se necessário; executar as ordens da Câmara; e relatar a cada reunião o estado da sua administração, assim como outros assuntos julgados relevantes. Para a execução de suas funções, contava com o apoio do Porteiro e do Secretário. Se negligentes em suas funções, podiam ser penalizados, com multas que variavam entre Rs. 10$000 e Rs. 30$000. Por seu trabalho, recebiam uma gratificação paga pela Câmara. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 83 e 85)

Juiz de Paz: responsáveis por julgar as multas por infração de posturas e demais requerimentos eventualmente feitos pelos Procuradores. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828, art. 88)

Além desses empregados, com o passar dos anos e a aprovação de novos dispositivos legislativos, as Câmaras do período imperial passaram a contar com outros funcionários. A análise das leis orçamentárias do período 1835-1850 mostra a presença de médicos, administradores de obras públicas, carcereiros, aferidores de pesos e medidas, caseiros de matadouro, professores e professoras de diversos tipos, além de outros. Era também comum que fiscais e porteiros assumissem mais de uma função, muitas vezes combinando suas atividades originais com as de carcereiro ou caseiro do matadouro.

Como foi possível perceber nas descrições de função apresentadas, os agentes responsáveis pela prestação de contas das Câmaras eram os Procuradores. Em âmbito local, as contas deveriam ser apresentadas trimestralmente, no início de cada sessão da Câmara. As reuniões eram feitas de três em três meses, com duração de no mínimo seis dias.

Findo o ano fiscal, o Procurador ficava responsável pela elaboração do balanço, também chamado de prestação de contas, devendo este ser remetido à capital da província até o início

de dezembro. Tais orientações não constavam da lei de 1828, mas sim do decreto de 1831, promulgado em 31 de outubro.

Conforme o dito decreto, o ano fiscal das Câmaras Municipais seria contado a partir de 1º de outubro até 30 de setembro, devendo ser as respectivas contas apresentadas nas capitais de província até o dia 1º de dezembro de cada ano. Tais contas deveriam ser balanceadas, ou seja, sem déficits ou superávits, devendo-se também explicitar, *"[...] 1º. quanto se despendeu, e em que; 2º. a que ano pertence; 3º. qual seja sua dívida passiva"*. (REGÊNCIA, 1831, art. 3, p. 175) As instruções também orientavam a anotação, nas margens dos balanços, das disposições legislativas que amparavam tanto receitas como despesas, anexando ao dossiê a documentação comprobatória necessária. (REGÊNCIA, 1831, art. 4, p. 175) A pena prevista para o não cumprimento das exigências recaía diretamente nos vereadores da localidade infratora.

> Art. 5º. As Câmaras, que não cumprirem a presente disposição, serão multadas pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império nesta Província [Rio de Janeiro – LSL], e nas demais pelos Conselhos Gerais, na quantia de quarenta a cento e vinte mil réis, paga, pro rata, pelos bens particulares dos Vereadores culpados, aplicada para as despesas dos municípios, e arrecadada pelos respectivos procuradores. Na mesma multa incorrerão, e do mesmo modo, as Câmaras, que não cumprirem as glosas feitas pelos Conselhos Gerais da Província [...] (REGÊNCIA, 1831, p. 175-176)

Os vereadores, apesar de não serem os responsáveis pela elaboração das prestações de contas, eram os responsáveis pela observância dos prazos e da adequada remessa dos documentos para o Conselho Geral, e depois de 1834, para a Assembleia Provincial.

A escassez de agentes com preparo para exercer adequadamente tais funções tendo em vista a existência de um aparato administrativo que se tornava cada vez mais complexo ficou registrada na documentação do período, podendo ser o ofício transcrito no início deste capítulo considerado um bom exemplo. Todavia, esse problema não era exclusividade da província paulista, conforme registrado por Orlando Carvalho,

> A leitura dos documentos oficiais da época nos dá numerosos testemunhos do esforço que custou a formação de homens experientes nos negócios públicos, tanto na corte como nas províncias e municípios. No princípio tudo estava por fazer-se. Em 3 de janeiro de 1832, o Concelho Geral da Província de Minas determinou que a receita e a despesa das Câmaras fossem escrituradas segundo as normas gerais da contabilidade pública, tentando, assim, desde o começo do Império, racionalizar a contabilidade municipal, mas são frequentes as queixas

> contra irregularidades, negligências e até falta de remessa dos orçamentos[84] para prévia aprovação. (CARVALHO, 1946, p. 65)

E apoiando-se em Tavares Bastos, o mesmo Orlando Carvalho afirma que a culpa por tais dificuldades podia ser atribuída mais aos agentes do que às instituições,

> Como acentuou Tavares Bastos, as causas de semelhantes dificuldades estariam menos nas instituições do que nos homens, havendo: a) confusão na prática de instituições novas; b) inexperiência dos homens públicos; c) exageração dos erros dos funcionários ignorantes e d) insatisfação da parte dos que viram arrebatado pelas províncias o poder central. (CARVALHO, 1946, p. 65)

A escrituração dos dossiês ficava sob responsabilidade dos secretários, que por sua vez recebiam os informes dos procuradores, sendo tais relatórios aprovados pelos vereadores em sessão da Câmara, sendo as prestações de contas e orçamentos assinados pelos vereadores presentes na sessão de sua aprovação. Depois de sua aprovação, os dossiês eram remetidos à Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia Legislativa Provincial, sendo analisados por ela. A Comissão, após análise das prestações de contas e orçamentos remetidos, emitia seu parecer.

A promulgação do Ato Adicional ocorre num momento em que o processo de separação das fontes de renda existentes entre as três esferas – geral, provincial e municipal – não havia sido concluída. Feito sem planejamento prévio e sem maiores reflexões, o processo vinha acontecendo desde a independência, condicionado em boa medida pelas necessidades práticas de um aparato institucional ainda em construção.

Como foi visto anteriormente, duas leis orçamentárias parciais foram promulgadas na década de 1820. São consideradas parciais por tratarem apenas da receita e despesa do Tesouro Público na Corte e Província do Rio de Janeiro. A primeira dessas leis foi promulgada em 14 de novembro de 1827, e a segunda, em 8 de outubro de 1828, fixando a receita e a despesa do Tesouro Público na Corte e Província do Rio de Janeiro, para os anos de 1828 e 1829. Todavia, nenhuma discriminava quais seriam as rendas gerais, e tampouco tratavam das receitas provinciais e municipais.

> Os nossos primeiros orçamentos (especialmente os de 1827 e 1828) foram deficientíssimos. *Rudis indigestaqe moles.* Nem havia elementos dispostos para os fazer. Apalpava-se as trevas, e procurava-se sair do caos. (VISCONDE DO URUGUAY, 1862, p. 228)

A primeira lei orçamentária de caráter mais geral seria elaborada apenas em 1830, fixando as receitas e despesas não só para a Corte e a Província do Rio de Janeiro, mas também para o

[84] Vale a pena ressaltar que Carvalho afirma ter sido a necessidade de elaboração do orçamento estabelecida pela lei de 1828, afirmação da qual discordamos, como mencionado anteriormente. Cortines Laxe, por sua vez, quando menciona o instrumento orçamentário o faz com base em uma lei provincial fluminense datada de 1860.

Império. Contudo, as fontes de renda não foram efetivamente discriminadas e não há detalhamento sobre sua composição, não havendo, portanto, especificação de quais eram os impostos, taxas e rendimentos que compunham as receitas, rendas e contribuições públicas constantes da lei. Essa falta de especificação também pode ser encontrada na lei orçamentária do exercício de 1832-1833. (Cf. VISCONDE DO URUGUAY, 1862, p. 228-229)

Com a abdicação de D. Pedro I e sua posterior partida para Portugal, a tendência centralizadora dos primeiros anos imperiais seria amenizada. O início das regências e a ascensão dos liberais abriria um período de profundas modificações na estrutura administrativa nacional.

Dessa maneira, a partir de 1831 foram sendo elaboradas, discutidas e aprovadas reformas tais como a criação do Tesouro Público Nacional e das Tesourarias das Províncias (1831), a elaboração do novo Código do Processo Criminal (1832), promulgação do Ato Adicional (1834), e finalmente, a Lei Interpretativa do Ato Adicional (1840). Nesse contexto ocorre a elaboração da lei orçamentária de outubro de 1832, que descreve pela primeira vez as receitas pertencentes às rendas gerais do Império, e por exclusão, as fontes de renda provinciais. Conforme descrito em seu artigo 83, *"pertencem à receita provincial todos impostos ora existentes não compreendidos na receita geral."* (PODER LEGISLATIVO, 1832)

> A lei de 24 de outubro de 1832 foi a primeira que distinguiu a receita em geral e provincial. Declarou, especificando-as, quais eram as rendas públicas que pertenciam à geral, e estabeleceu que – pertenciam à renda provincial todos os impostos ora existentes, não compreendidos na receita geral. Mandou escriturar à parte as rendas declaradas provinciais, recolhendo-as em cofre distinto, para serem distribuídas, pelos Presidentes em Conselho, em conformidade da lei do orçamento, feito pela Assembleia Geral. [...] A lei de 8 de outubro de 1833 reproduziu as mesmas disposições. (BASTOS, 1870, p. 231-232)

O Ato Adicional, sem dúvida, apontava para o caminho da descentralização. Mas não uma descentralização completa, resultante de uma profunda mudança institucional, e sim uma descentralização motivada pela abdicação do imperador e da ascensão de um grupo político muito específico e diversificado. Como resultado, temos o surgimento de instrumentos administrativos que ora refletiam o caráter descentralizador das mudanças, ora as inconsistências de um processo administrativo de certa forma ainda mal definido. *A uniformidade, que, por toda a parte, é, para o poder concentrado, a condição da máxima energia*. (BASTOS, 1870, p. 25)

A associação feita por Tavares Bastos, entre uniformidade e centralização, pode nos ajudar a compreender o esforço empreendido pela administração provincial no sentido de padronizar a apresentação das prestações de contas e orçamentos das municipalidades. Motivados pela ciência de que os agentes locais não estavam preparados para tais atribuições, os deputados da Comissão de Orçamento e Contas buscaram orientar as municipalidades,

enviando-lhes instruções detalhadas sobre a elaboração tanto das contas como dos orçamentos.

Do ponto de vista da administração local, a descentralização promovida pelo Ato Adicional não alterou a subordinação imposta pela lei de 1828. Uma lei que, segundo Cortines Laxe, ao mesmo tempo que concedia liberdades administrativas às Câmaras, limitava sua esfera de atuação. Alargava-se a esfera administrativa; restringia-se a autonomia dos agentes públicos municipais.

> Assim, que ao passo que reconheceu a liberdade que devem ter as municipalidades na gerência dos dinheiros municipais, na sua aplicação às necessidades que lhes parecem mais urgentes, na administração dos bens municipais, na nomeação dos seus empregados, obrigou-as a prestarem contas aos conselhos gerais das províncias; tornou dependentes da licença desses mesmos conselhos os atos alienativos do domínio direto e útil dos imóveis municipais, e suas posturas dependentes de confirmação.
>
> Liberdade nos atos de pura e simples administração; dependência tanto quanto era necessária para prender as municipalidades ao corpo social como órgão dele, sem tirar-lhe todavia o prestígio e força moral de que tanto carecem os poderes sociais em seu todo e em suas decomposições: tais foram os princípios culminantes que presidiram à confecção da Lei de 1º. de outubro de 1828. (LAXE, 1885, p. XXIII)

A partir de 1834, alterava-se então a instância governamental responsável pela supervisão e controle das municipalidades nos moldes do estabelecido pela lei de 1828. Com a substituição dos Conselhos Gerais das Províncias pelas Assembleias Legislativas Provinciais, passaram essas últimas e seus deputados a fiscalizar muitos dos atos administrativos municipais.

A Assembleia paulista, por seu turno, desde o princípio se mostrou preocupada em organizar seu funcionamento de modo a permitir o adequado cumprimento de suas funções. Dessa forma, logo na primeira sessão ordinária de instalação, realizada no dia 2 de fevereiro de 1835, cuidou da instituição de diversas comissões, a saber: Fazenda; Justiça; Constituição; Comércio; Indústria e Trabalhos Públicos; Poderes; Eclesiástica; Orçamento e Contas de Câmaras; Câmaras; e Redação. A comissão responsável pelo cuidado das contas dos municípios – Comissão de Orçamento e Contas das Câmaras – era composta pelos senhores Manuel Eufrásio Azevedo Marques, Antonio Martins dos Santos[85] e José Bonifácio Alves Alvim. (EGAS; MELLO, 1925, p. 37–38)[86] Foram esses os responsáveis pela análise da

[85] No texto, Eugênio Egas menciona Antonio Moniz dos Santos, e não Antonio Martins dos Santos. Acontece que Egas, ao trabalhar com a documentação manuscrita da Assembleia, mesma documentação trabalhada na presente seção, se equivocou ao transcrever adequadamente o sobrenome do deputado em questão. Ademais, os participantes da Comissão de Orçamento e Contas deveriam ser deputados eleitos da primeira legislatura, de cuja relação não consta nenhum Antonio Moniz dos Santos, sendo encontrado apenas o deputado Antonio Martins dos Santos.

[86] Ao constituir as diversas comissões, a Assembleia reproduzia uma dinâmica já existente no Conselho Geral de Província. Com relação ao controle das finanças municipais, o Conselho também tinha como colegiado responsável uma chamada *Comissão de Contas*. Em dezembro de 1833, a mencionada comissão emitiu parecer após a análise das contas da Câmara paulistana, sendo signatários os senhores Gavião Peixoto, Moraes de Abreu, e provavelmente

primeira remessa de dossiês feita pelas municipalidades entre o final de 1834 e o início de 1835.

Manuel Eufrásio Azevedo Marques era irmão de Antonio Mariano Azevedo Marques, deputado mais votado da primeira legislatura da Assembleia paulista. (Cf. EGAS; MELLO, 1925, p. 33) Ambos eram filhos do advogado Manuel Eufrásio Azevedo Marques, natural da colônia de Sacramento. Formado em direito pela Universidade de Coimbra, Manuel Eufrásio, o pai, chegou em São Paulo no ano de 1791. Era casado com Ana Gertrudes de Jesus. (Cf. LEME, 1944, p. 22) Manuel Eufrásio, o filho, era o mais velho de nove irmãos. Foi empregado público e mais tarde advogado. Casou-se com sua prima-irmã, Maria de Cupertino Xavier, com a qual não teve filhos, apesar de ter reconhecido e registrado dois filhos naturais: Eufrasino e Julio Ignacio. (MARQUES, 1941, p. 436)[87]

Pouco foi encontrado sobre o deputado Antonio Martins dos Santos, também eleito para a primeira legislatura da Assembleia paulista, com 287 votos. (EGAS; MELLO, 1925, p. 33)[88] Filho de Angela Ferreira Prestes e Manoel Martins dos Santos Rego, Antonio nasceu em 1792, e faleceu em 1861 na cidade de São Paulo. Foi capitão de milícia, cavaleiro professo da ordem de Cristo em 1824, e comendador em 1846. Serviu os cargos de administrador do contrato e barreira do Cubatão, de administrador das obras da Serra da Maioridade, de vereador e de presidente da Câmara Municipal de Santos. Foi também negociante matriculado no tribunal do comércio do Rio de Janeiro, e na política ocupou os cargos de conselheiro da Província, e depois do Ato Adicional, de deputado provincial. (LEME, [s.d.], p. 271 e 175) Aparece também como *capitão* na edição 322 do jornal *O Farol Paulistano*, numa *Relação dos Cidadãos d'esta Capital, e das Vilas mais próximas à mesma, que em consequência do seguinte convite, concorreram com donativos para o casamento das Órfãs do Seminário da Gloria.* (Jornal 'O Farol Paulistano', 1830, ed. 322, p. 2-3)

Antonio Bernardo Bueno da Veiga, cuja assinatura não é clara. O parecer é composto por dois documentos, um emitido em 9 de dezembro de 1833 e o outro em 22 de janeiro de 1834. Ambos pertencem ao Acervo Histórico da ALESP. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1834)

[87] Manuel Eufrásio, o filho, aparece nas notas genealógicas e biográficas elaboradas por Máximo Azevedo Marques e publicadas na Regista Genealógica Brasileira como *Euphrazio de Azevedo Marques* apenas. (MARQUES, 1941) Todavia, na fala proferida por Ernesto Leme na sessão comemorativa do falecimento do professor Azevedo Marques, realizada em 24 de maio de 1944, o primogênito de Manuel Eufrásio, o pai, é nomeado Manuel Eufrásio, e não apenas Eufrásio como nas notas genealógicas. (LEME, 1944) Contudo, nas mesmas notas genealógicas, quando se apresenta a biografia de seu irmão, Antonio Mariano, o autor se refere a Eufrásio como Manuel Eufrásio. (MARQUES, 1941, p. 439) Acreditamos tratar-se de um equívoco motivado pela coincidência de nomes, tão comum nas famílias brasileiras oitocentistas.

[88] Aparece na compilação dos Anais da feita por Eugênio Egas como Antonio Moniz dos Santos. O equívoco se justifica pela dificuldade em se ler sua assinatura na documentação manuscrita, que de fato parece se tratar de Moniz e não Martins. Contudo, a lista de deputados eleitos para a primeira legislativa é clara, e pode ser encontrada em inúmeras edições de jornal da época, constando inclusive dos Anais compilados por Egas. (EGAS; MELLO, 1925, p. 33-34)

E por fim temos José Inocêncio Alves Alvim.[89] Nascido em 1794, filho de Catarina Angélica Taques e Manoel Alves Alvim. Era oficial da ordem da Rosa e cavaleiro do hábito de Cristo. Liberal, participou do movimento liberal que culminou na independência. Foi convidado pelo governo para a presidência de Goiás, para inspetor da alfândega de Santos e inspetor do tesouro provincial, cargos que não aceitou. Faleceu como administrador da mesa de rendas de Iguape. Foi casado com Teresa Inocência Alvim, mas não deixou descendentes. (LEME, [s.d.], p. 477-478)

Como se pode perceber, os três membros da comissão eram pessoas instruídas. Deputados com diferentes qualidades. Um advogado, um negociante e administrador com experiência fiscal como arrematador da barreira de Cubatão, e um terceiro também com certa experiência administrativa na área fiscal, tendo em vista os convites que recebeu e o cargo que ocupava no momento de seu falecimento. Com relação aos agentes provinciais, eram, para os padrões da época, muito bem preparados para compor a Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia Legislativa provincial.

Os Pareceres da Comissão

Das 46 localidades paulistas existentes no período, foram localizados dossiês para 36. Tais processos não são homogêneos, pois em alguns casos são apresentados prestações de contas, orçamentos, e balancetes trimestrais; em outros, apenas a prestação de contas e seu encaminhamento.

Dezoito desses processos receberam parecer favorável da Comissão de Orçamento e Contas, sem que houvesse necessidade de quaisquer esclarecimentos adicionais. Nesses casos, os pareceres da Comissão seguiam o mesmo padrão, e como exemplo apresentamos o caso da vila de Porto Feliz, cujo parecer data de 12 de fevereiro de 1835. Como ilustração, a Figura 16 reproduz o trecho transcrito a seguir.

> A Comissão de Contas e Orçamentos examinou as contas da Vila de Porto Feliz do ano financeiro de decorreu de outubro de 1833 a outubro de 1834; achou as contas e é de parecer que sejam aprovadas. Paço da Assembleia aos 12 de fevereiro de 1835. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835d)

O extinto Conselho Geral também possuía uma Comissão de Contas, responsável por analisar a contabilidade pública municipal conforme estabelecido pelo Decreto de 31 de outubro de 1831. Pelo que foi possível perceber por meio da documentação manuscrita preservada no Acervo Histórico da Assembleia Legislativa paulista, os pareceres de

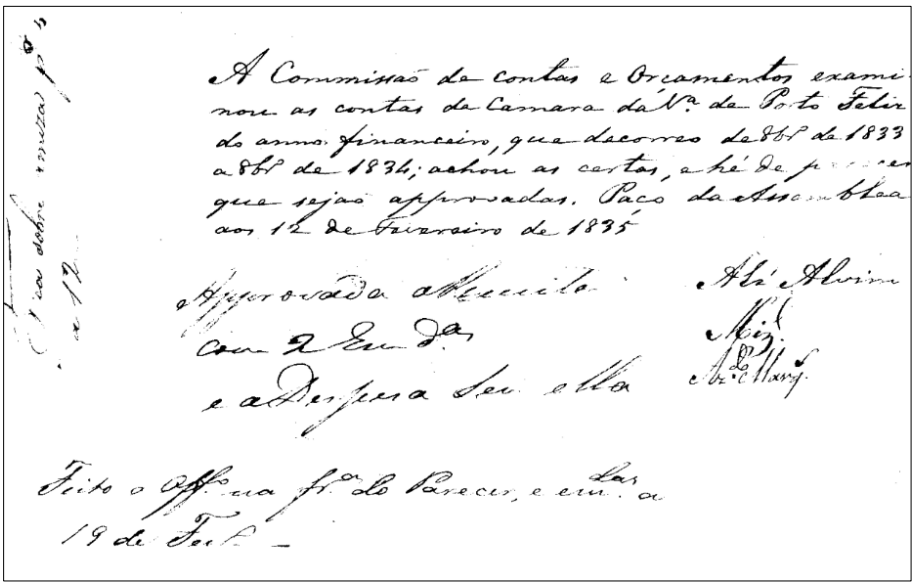
[89] Que aparece como José Bonifácio Alves Alvim nos Anais de Egas. Mas novamente, na relação de deputados não há nenhum José Bonifácio, e apenas um Alves Alvim, de nome José Inocêncio. (EGAS; MELLO, 1925, p. 33-34)

aprovação de contas eram muito semelhantes com os da Comissão de Orçamento e Contas. Conforme ofício datado de dezembro de 1833,

> A Comissão de Contas tendo examinado as da Câmara da Vila de Pindamonhangaba desde o 1º de outubro do ano pp. até o último de setembro do corrente, achou-as certas, e dignas de serem aprovadas, devendo-se todavia recomentar à Câmara que as observações devem ser feitas nos finais das contas da Receita e Despesa, como se acha há muito determinado, e não entre linhas das adições que causam confusão. Paço do Conselho Geral, 5 de dezembro de 1833. [Assinam Morais e Abreu, e Gavião Peixoto] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1833, p. 3)[90]

Além das contas de Porto Feliz, foram aprovadas em primeira análise as contas de outras 17 localidades, que são apresentadas na Tabela 19. Depois de emitido o parecer, esse ficava à disposição dos demais deputados por um prazo de 24 horas, e caso não houvesse nenhuma objeção seguiam para aprovação em sessão ordinária da casa.

FIGURA 16 – PARECER DA COMISSÃO SOBRE AS CONTAS DE PORTO FELIZ, 1835.


A Commissão de contas e Orçamentos examinou as contas da Camara da Vª de Porto Feliz do anno financeiro, que decorreo de 8bº de 1833 a 8bº de 1834; achou as certas, e é de parecer que sejão approvadas. Paço da Assembléa aos 12 de Fevereiro de 1835

Approvada a receita com a Receita e a Despesa sem ella

Feito o Off.º na fl.ª do Parecer, e em.ª as 19 de Fev.º

Fonte: Acervo Histórico ALESP.

[90] Outros ofícios encontrados nos mostram a composição da Comissão de Contas em outros momentos. Como exemplo, temos um parecer datado de dezembro de 1832, relativo à localidade de Atibaia, que foi assinado por *Moraes* (possivelmente Joaquim José de Moraes Abreu), *Dias de Toledo* (Manoel Dias de Toledo), *Souza Medronho* (Joaquim Silvério de Castro e Souza Medronho). Outro parecer, este datado de dezembro de 1834, contém as assinaturas de *Gavião Peixoto* (Bernardo José Pinto Gavião Peixoto), *Moraes Abreu* (Joaquim José de Moraes Abreu), *Pimenta Bueno* (José Antonio Pimenta Bueno). (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835k)

A Comissão também elaborou alguns pareceres – oito ao todo – que, apesar de aprovarem as prestações de contas, solicitavam alterações e/ou esclarecimentos. Nessa situação, encontravam-se as localidades de Curitiba, Cunha, Vila Bela da Princesa, Vila Nova do Príncipe, Bragança, Paranaguá, Taubaté e Santos.

Em três desses casos – Bragança, Taubaté e Paranaguá – a Comissão glosava despesas feitas com festejos e comemorações. A localidade de Bragança usou recursos públicos para financiar uma festa em comemoração ao 7 de abril; e as de Paranaguá e Taubaté gastaram com festejos por conta da publicação das reformas feitas à Constituição.

Com relação às localidades de Vila Nova do Príncipe e Vila Bela da Princesa, a questão foi o recebimento de multas aplicadas a cidadãos que deixaram de comparecer ao pleito eleitoral, pois tais valores deveriam ter sido entregues à caixa provincial e utilizados para subsidiar a instrução pública.

Já o caso da vila de Cunha era outro. As contas registravam a aplicação de uma multa ao cidadão Manoel Pereira da Silva, no valor de Rs. 40$000, com base em uma resolução da Câmara Municipal, resolução essa desconhecida pela Comissão. Por essa razão, aprovava as contas, mas pedia um esclarecimento sobre as circunstâncias que embasaram a cobrança.

TABELA 19 – LOCALIDADES COM CONTAS APROVADAS SEM PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO ADICIONAL. SÃO PAULO, 1835

Localidade	Data do Parecer da Comissão	Situação
Antonina	23/02/1835	Aprovadas
Bananal	30/03/1835	Aprovadas
Cananéia	14/03/1835	Aprovadas
Conceição de Itanhaém	12/02/1835	Aprovadas
Constituição	14/02/1835	Aprovadas
Guaratuba	20/02/1835	Aprovadas
Iguape	27/03/1835	Aprovadas
Jundiaí	23/02/1835	Aprovadas
Mogi das Cruzes	25/02/1835	Aprovadas
Mogi Mirim	05/03/1835	Aprovadas
Paraibuna	21/02/1835	Aprovadas
Porto Feliz	12/02/1835	Aprovadas
São Carlos	21/02/1835	Aprovadas
São João de Capivari	24/03/1835	Aprovadas
São José dos Campos	21/02/1835	Aprovadas
São Roque	23/02/1835	Aprovadas
São Sebastião	04/03/1835	Aprovadas
São Vicente	20/02/1835	Aprovadas

Fonte: Acervo Histórico ALESP.

Os casos das vilas de Curitiba e Santos eram um pouco mais complicados. Com relação à Curitiba, a Comissão havia identificado um aumento indevido no salário do Secretário da Câmara. A Comissão argumentou que tal aumento deveria ter sido autorizado pelo Conselho Geral, o que não ocorreu, ordenando assim a devolução dos valores pagos.

> A Comissão de Orçamento e Contas examinou as contas da Câmara da Vila de Curitiba, achou-as certas e é de parecer que sejam aprovadas; julga, porém, a Comissão que a Câmara deve repor a quantia 40$000rs que mandou pagar demais ao sr. Secretário, por quanto, examinando a Comissão as contas dos anos pretéritos, achou, que o ordenado do Secretário foi sempre de 80$000 rs. e nas contas do ano findo nota-se ter recebido 120$000, sendo pois ilegal aquele [ilegível] da despesa ordinário que a Câmara não pode ordenar sem autorização do Conselho Geral a referida quantia de 40$000, as demais adições da receita e despesa. Paço da Assembleia, aos 14 de fevereiro de 1835. [Assina o parecer Alves Alvim] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835e)

No caso santista, os problemas estavam relacionados à aplicação de valores solicitados ao Conselho Geral para consertos e manutenção da cadeia pública e para a construção de salas para as sessões do júri. Ocorre que a municipalidade não vinha fazendo uso dos recursos – vultosos, diga-se de passagem – nos reparos que haviam motivado sua solicitação original. O parecer da Comissão explica que, apesar de serem aprovadas as contas,

> No ofício em que se participar à Câmara a aprovação de suas contas, se lhe diga 1º. Que a quantia de 4:400$000 rs. dados pelo governo deve ser exclusivamente aplicada em obras necessárias para a segurança e comodidade da cadeia, e salas para as sessões do júri, pois que nenhum direito tem ela de desviar a maior parte daquela quantia como pretende para outras obras, que devem ser feitas pelas rendas municipais. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835f)

Ademais, a Comissão alertava a mesma Câmara da necessidade de se calcular, nos orçamentos futuros, uma quantia maior ou menor para as *multas*; e de se arrecadar a multa imposta pelo júri a um *"Juiz de Facto no ano de 1830 ou 1831"*. Mas mais importante que essas observações é o questionamento da razão pela qual não se estava cobrando os foros relativos aos terrenos que a Câmara tinha concedido.

A análise até agora empreendida mostra com clareza que a apresentação das contas para a Comissão não era um ato meramente formal. Seus membros realmente analisavam os processos em busca de equívocos ou de pontos obscuros a serem esclarecidos, cobrando esclarecimentos e quando necessário, rejeitando os informes apresentados e impondo multas pelo não cumprimento, por parte das municipalidades, das exigências previstas em lei. E a análise dos processos seguintes apenas confirmam essas observações.

Em alguns casos é possível perceber que havia localidades que não estavam enviando suas contas desde a época do Conselho Geral, e que a Comissão de Orçamento e Contas instituída pela Assembleia no início de 1835 tinha acesso às contas enviadas pelas municipalidades à Comissão de Contas do Conselho Geral da Província. É evidente o esforço empreendido por algumas Câmaras para enviar as contas atrasadas, e as que não procediam dessa maneira eram cobradas por isso. Nesse sentido, apesar das importantes mudanças institucionais ocorridas com a promulgação do Ato Adicional, pode-se dizer que houve certa continuidade nos trabalhos de análise da contabilidade pública municipal.

É interessante ressaltar, até pela ênfase dada nos capítulos anteriores à análise dos *saldos e sobras* e da *dívida ativa*, que tais variáveis também recebiam a atenção especial da Comissão, que conferia as contas, se as sobras estavam sendo adequadamente transportadas de um exercício financeiro a outro e se as dívidas ativas estavam sendo adequadamente cobradas pelas municipalidades.

Um desses casos é o da vila de Itapetininga, cujas contas não foram aprovadas pela Comissão. Considerando o parecer transcrito abaixo, foram identificados vários problemas, tais como a apresentação em desacordo com o modelo vigente, a falta de explicação sobre valores em caixa e sobre a cobrança da dívida ativa.

> A Comissão de Orçamentos e Contas, examinando as contas da Câmara da Vila de Itapetininga, notou o seguinte. Não só aquela Câmara não formalizou as suas contas, conforme o modelo remetido pelo Conselho Geral, mas nestes mesmos informes que remeteu omitiu todas as necessárias explicações e até mesmo a data em todas as adições da receita e despesa, não se dando ao menos ao trabalho de as somar. Mencionando-se nas contas do ano financeiro findo a 30 de setembro de 1933 um saldo a favor da Câmara de Rs. 346$503 dinheiro existente em Cofre, e também a quantia de Rs. 101$300 em dívida ativa, nestas contas que ora remeteu não se acha incluído aquele saldo, nem adição alguma na receita proveniente de cobrança de dívidas.
>
> Portanto, é a Comissão de parecer – que se oficie àquela Câmara ordenando-se lhe que remeta quanto antes as suas contas formalizadas conforme o modelo, que lhe foi remetido pelo Conselho Geral, informando sobre o estado de suas dívidas ativas, e por que se não tem promovido a cobrança dela, e especialmente a cobrança de Rs. 60$101 em que ficara alcançado o Procurador do ano de 1827 e outrossim, que quando remeter a conta em forma, remeta também a Relação dos seus ordenados, que percebem, como por muitas vezes tem sido ordenado pelo Conselho Geral. Paço da Assembleia, aos 17 de fevereiro de 1835. [Assinam Alves Alvim e Martins] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835g)

O caso da vila de Itapetininga ilustra vários aspectos já discutidos anteriormente. Em primeiro lugar, a questão da padronização na apresentação das contas públicas municipais. A iniciativa da Comissão de Orçamento e Contas, discutida no início desse capítulo, tinha

como objetivo reforçar as orientações dadas pelo Decreto de 31 de outubro de 1831, e que não estavam sendo observadas pelas municipalidades. Mesmo tendo sido comunicadas pelos Conselhos Gerais, algumas Câmaras, como a de Itapetininga, mais de três anos após as instruções de outubro de 1831, ainda não haviam se adequado às exigências.

A análise do dossiê mostra que foram enviados os balancetes do quarto trimestre de 1833, e dos três primeiros trimestres de 1834, sem que os valores fossem previamente consolidados e apresentados na forma de um só balanço. Daí a reclamação da Comissão. Ademais, os deputados tiveram o cuidado de verificar – aproveitando-se do fato das contas terem sido apresentadas de forma desagregada – se os valores em dinheiro estavam sendo adequadamente informados entre um trimestre e outro.

E como mencionado anteriormente, outro aspecto importante a ser destacado relaciona-se com a cobrança da dívida ativa. Como foi discutido no capítulo anterior, os municípios incluíram os valores de dívida ativa na sua receita orçamentária. Contudo, tais valores, por via de regra, não eram efetivamente arrecadados, acumulando-se ano a ano. Cria-se então uma situação que tendia a se agravar e a se perpetuar ao longo dos anos: os agentes responsáveis pela arrecadação municipal, ao não cobrarem adequadamente os impostos devidos pelos munícipes, geravam uma expectativa de receita que inflava a receita orçamentária das vilas. Como a lei estabelecia que as contas – tanto para balanços como orçamentos – deveriam ser equilibradas, as municipalidades acabavam por projetar gastos irreais, com base em uma arrecadação também irreal.

Agora voltando ao caso de Itapetininga. A análise do parecer mostra um questionamento muito específico feito pela Comissão sobre o estado da dívida ativa e *"por que se não tem promovido a cobrança dela"*. Nesse sentido, os agentes municipais falhavam duplamente: em primeiro lugar por não cobrar adequadamente os tributos, gerando os valores registrados como dívida ativa; em segundo, por não darem prosseguimento às cobranças, o que aumentava ainda mais a representatividade dessa rubrica na previsão orçamentária. As instâncias administrativas superiores, ao exigirem o registro, apresentação e inclusão dos valores de dívida ativa nas leis orçamentárias também contribuíam para que essa ineficiência perdurasse, com consequências danosas à administração pública municipal ao longo de todo o período imperial.

De certa forma, ao observarmos as exigências feitas pelo Decreto de 1831 com relação à escrituração pública municipal, e considerando as ineficiências de arrecadação, ficavam os agentes públicos locais de mãos amarradas. Ou seja, uma estrutura de arrecadação ineficiente gerava registros contábeis fantasiosos. E mais, se considerarmos apenas as leis orçamentárias, poderíamos concluir que grande parcela das municipalidades gozava de uma excelente situação financeira, quando na realidade raramente conseguiam receita para atender as despesas necessárias, tese comprovada pela análise dos pedidos de verba adicional apresentados com regularidade à Assembleia.

A presença de uma volumosa dívida ativa nas contas de Lorena também causou preocupação à Comissão. De acordo com os informes apresentados, em 17 de fevereiro de 1835 eram 39 os devedores ativos do município, dívida essa cuja soma alcançou os Rs. 925$048, sendo o total da receita efetivamente arrecadada no mesmo exercício financeiro igual a Rs. 706$426. Ou seja, a soma da dívida ativa ultrapassava o que havia sido arrecadado em todo o ano fiscal de 1832/33. Ciente disso, a Comissão solicitou em 07 de março de 1835 os seguintes esclarecimentos,

> 1º. Que se diga à Câmara da Vila de Lorena, que foi assaz desagradável à Assembleia o conhecimento do estado de sua dívida ativa, e que informe circunstanciadamente quais os motivos por que se não tem dado execução à [ilegível] parte do art. 46 da lei que lhe serve de Regimento.
>
> 2º. Que informe se pelo Juiz de Direito lhe foram remetidos na forma da lei os mandatos para as cobranças das multas dos Jurados, que faltaram às reuniões do Júri, e em caso afirmativo, por que se não tem dado execução a esses mandatos;
>
> 3º. Que o saldo existente e todos os quantos que for arrecadando de suas dívidas devem ser empregados em obras públicas, de que devem cuidar, e de que aquele Município não pode deixar de ter necessidade.
>
> Paço da Assembleia aos 7 de março de 1835. [Assinam Alves Alvin; Martins; e Eufrazio]
>
> (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835h)

É interessante destacar que a maior parte das dívidas descritas pela Câmara de Lorena em fevereiro de 1835 era composta por multas aplicadas e não efetivamente cobradas. Eram multas impostas pelo fiscal, multas impostas pelo Juiz de Paz, multas impostas pela Câmara, além de glosas diversas. Ou seja, munícipes, uma fez multados não pagavam suas multas, e o poder público não executava adequadamente os mecanismos de cobrança de que dispunha.

Tais ocorrências podem tanto ser derivadas da falta de organização administrativa da Câmara, ou mesmo da falta de coordenação entre os vários agentes envolvidos com as cobranças, como das dificuldades impostas pelo pudor em executar vizinhos, parentes, conhecidos ou até aliados políticos locais, numa sociedade majoritariamente rural, e com núcleos urbanos de tamanho reduzido. É claro que tais variáveis explicativas não são excludentes, provavelmente se combinando para gerar os saldos identificados na dívida ativa de alguns municípios paulistas de então.

Mas a imposição de multas não era o único fato gerador de dívida ativa para as localidades paulistas oitocentistas, como mostra o caso da Vila Franca do Imperador. Assim como nos casos anteriores, a Comissão de Orçamento, ao perceber que se avolumavam as dívidas ativas da localidade, emitiu o seguinte parecer,

> A Comissão de Orçamento e Contas, examinando as contas da Câmara da Vila Franca do Imperador, achou-as em ordem, e é de parecer que sejam aprovadas, recomendando-se, todavia, à Câmara, que promova a cobrança da sua dívida ativa que ela supõe cobrável, e que já sobe a 401$980 rs. Paço da Assembleia aos 23 de fevereiro de 1835. [Assinam Alves Alvim e Martins] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835i)

As dívidas ativas em questão não eram provenientes de multas, mas sim de impostos não pagos por alguns negociantes de gêneros da cidade e de arrendatários do estanque[91] da aguardente. A relação continha valores devidos desde 1830 e que até 1835 não haviam sido cobrados. No mesmo exercício fiscal, a arrecadação da vila ficou em Rs. 251$180.

Com relação aos *saldos*, superávits remanescentes de balanços ou balancetes anteriores, a Comissão encontrou problemas na prestação de contas de três localidades – Atibaia, Santo Amaro e Pindamonhangaba. Ao final, as contas de duas localidades foram aprovadas – Atibaia e Santo Amaro – mas as de Pindamonhangaba foram rejeitadas.

No caso de Santo Amaro, foi identificada uma diferença de Rs. 10$412 entre o saldo existente na prestação de contas anterior, analisada pela Comissão de Contas e aprovada pelo Conselho Geral, e aquela apresentada à Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia em 1835. Interessante destacar a exatidão dos valores apresentados nos esclarecimentos enviados pela Câmara,

> Esta diferença, senhores, consiste em que o Procurador tendo recebido do Coletor de Itapecerica em conta dos rendimentos daquele lugar 7$640, fizera lançar como rendimento desde 1º Distrito, e por isso figurando duplicadamente, já como de Itapecerica, e já como rendimento da Vila, o que se descobriu depois de dada a conta ao extinto Conselho Geral. Mais, em dita conta se incluiu na receita 8$000 rs de multa, que devia Felisberto Pereira de Itapecerica, cujo pai, Ignacio Pereira se tinha obrigado por ele, e o Procurador, confiando nesta obrigação, desconta como dinheiro recebido, mas sendo o devedor chamado a juízo para se escusar ao pagamento fora pai e filho absolvido pelo juiz. Eis 15$640 de menos na receita porém escusado o Coletor de Itapecerica alguns recebimentos pertencentes a aquele ano, e com a reposição que fez o Procurador pelo excesso de sua gratificação somando tudo em 5$228, os quais abatidos dos direitos 15$640 vem a restar, e conferir os 10$412 de diferença do saldo. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835j)

Sobre a localidade de Atibaia, a Comissão aponta uma divergência entre o saldo líquido do exercício financeiro de 1833/34, constante na documentação enviada ao Conselho Geral, e aquele informado na prestação de contas enviada à Comissão da Assembleia Legislativa.

[91] Monopólio autorizado de algum ramo de comércio ou casa onde se recolhem gêneros que se vendem por monopólio. (SILVA, 1813, p. 772)

> A Comissão de Orçamento e Contas examinando as da Câmara da Vila de Atibaia notou que nas contas aprovadas pelo Conselho Geral a 26 de janeiro do ano passado se faz menção de um saldo líquido de Rs. 603$400, e nestas contas ora examinadas, se acha escriturado aquele saldo em Rs. 524$000, havendo assim a diferença em diminuição Rs. 79$400, portanto é a Comissão de parecer que sendo aprovadas as contas se diga à Câmara que adicionando-se ao saldo líquido de Rs. 603$400, mencionado em suas últimas contas aprovadas, a quantia de 91$728 excedente da Receita à Despesa nas contas do ano findo, resulta um saldo líquido presentemente de 695$128, que deve existir ou em cofre, ou em mão do Procurador se não se declara nas contas. Paço da Assembleia, 28 de fevereiro de 1835. [Assinam Alves Alvin e Eufrazio] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835k)

Infelizmente, no caso de Atibaia, não foi possível localizar os esclarecimentos solicitados pela Comissão para se saber a razão da diferença apontada pelos deputados.

Com relação à vila de Pindamonhangaba, observamos uma situação parecida com a de Santo Amaro, com a diferença de serem os valores faltantes em Pindamonhangaba bem maiores do que aqueles ausentes nas contas de Santo Amaro. Talvez por essa razão, e apesar dos esclarecimentos solicitados, a Comissão não aprovou os informes pindamonhangabenses, e tampouco foi localizado na documentação consultada a resposta dessa mesma vila à Comissão.

> A Comissão de Orçamento e Contas examinando as da Câmara da Vila de Pindamonhangaba notou que nas contas aprovadas pelo Conselho Geral, pertencentes ao ano financeiro de outubro de 1832 a 30 de setembro de 1833, se acha escriturado um saldo a favor da Câmara de Rs 3:315$560, e nas presentes contas se faz menção daquele saldo em Rs. 1:996$735; vindo assim a haver da diferença em diminuição 318$825 rs.; portanto é a Comissão de parecer que não sejam aprovadas as contas e que se exija daquela Câmara esclarecimentos sobre tão notável diferença. Paço da Assembleia aos 14 de março de 1835. [Assinam Alves Alvim e Eufrazio] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835l)

Também não foram aprovadas as contas apresentadas pelas vilas de Jacareí e Itapeva. No primeiro caso, temos uma situação parecida com a ocorrida em Pindamonhangaba, porém um pouco mais complicada. A Comissão questiona praticamente todos os valores apresentados – valores arrecadados em diversas rubricas, valor em poder do procurador, porcentagem paga ao mesmo por seus trabalhos – além de apontar não terem sido as contas apresentadas conforme o modelo estabelecido em 1831, concluindo seu parecer da seguinte forma,

> Conclui a Comissão as suas observações com o parecer que vista a forma com que estão escrituradas as contas do ano p. passado, sem esclarecimentos quaisquer, ao mesmo tempo que dão motivos bastantes plausíveis para muitas dúvidas, não sejam elas aprovadas, prevenindo-se a

> Câmara que lhe será logo remetido um modelo pelo qual deverá formalizar com exatidão as contas do ano passado e as do corrente ano para serem presentes na futura reunião desta Assembleia; devendo então mandar os precisos esclarecimentos sobre as dúvidas notadas no presente parecer, como também sobre as que lhe foram mostradas no Parecer da Comissão do Conselho Geral aprovado em 12 de fevereiro de 1834. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835m)

No caso de Itapeva, os questionamentos se concentraram no fato da Câmara não haver remetido suas contas pelo menos desde 1830. Mas esse não era o único problema. Quando finalmente a municipalidade começou a enviar sua documentação, foram identificados problemas com diversos valores, principalmente aqueles em poder do Procurador e que não haviam sido adequadamente registrados entre um balancete e outro. Ademais, havia sérios problemas tanto com a forma de apresentação como com a forma de registro das contas, mesmo tendo a Câmara acusado o recebimento dos modelos enviados em 1831. Segundo a Comissão, os valores eram apresentados

> [...] sem fazer menção nem de trimestres, nem de ano financeiro; e o que mais é, sem nenhuma só data em todas as adições de receitas e despesas, sem esclarecimentos alguns sem fazer menção de dívidas ativas nem passivas, de sorte que se não pode formar juízo algum sobre a legalidade ou ilegalidade de algumas adições tanto da receita como da despesa. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835n)

E como a Câmara havia recebido os modelos de 1831, a Comissão decidiu, além de não aprovar as contas enviadas, multar a municipalidade pelo não cumprimento das exigências legais.

> A Comissão pois tendo meditado sobre todas as circunstâncias expostas é de parecer – 1º. Que não sejam aprovadas as contas desta Câmara desde 24 de outubro de 1832 até 30 de setembro de 1834, ordenando-se lhe que remeta para serem presentes na futura reunião desta Assembleia não só as contas das Câmaras transatas não aprovadas pelo Conselho do Governo e que ela prometera em seu ofício de 27 de novembro de 1830 remeter com a brevidade possível, como também as contas de 18 de julho de 1832 / data das últimas contas aprovadas / até 30 de setembro de 1835, contando com o saldo de Rs. 188$437 e não 142$117. 2º. Que seja esta Câmara multada na quantia de 50$000 rs. na forma da Resolução de 31 de outubro de 1831, por não haver remetido ao Conselho Geral as contas do ano financeiro de 1832 a 1833, e haver remetido agora todas as contas informes, visto que tendo acusado a recepção do modelo não pode alegar ignorância, como tem alegado outras Câmaras [...] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835n)

Mas antes de passarmos para a análise das contas da Câmara da Cidade de São Paulo, analisaremos um último caso, um tanto quanto pitoresco, e relativo à vila de Castro. Ao que tudo indica, a localidade de Castro passava por diversas dificuldades relativas à administração

pública local. Não havia remetido adequadamente suas contas e nem qualquer tipo de justificativa. A Assembleia, até pela distância existente entre as duas localidades, tinha dificuldades de receber notícias e entender o real estado da administração local. Nesse sentido, o parecer da Comissão é esclarecedor,

> A Comissão de Orçamento e Contas, examinou as contas da Câmara da Vila de Castro, e notou que esta Câmara não remeteu as contas da receita e despesa dos três primeiros trimestres do ano financeiro de 1833 a 1834; pois que só enviou as contas da receita desde 19 de junho a 14 de outubro do ano passado, e as de despesa desde 5 de junho até 20 de agosto do mesmo ano. Não dando a Câmara esclarecimentos alguns sobre tão notável falta, procurou a Comissão informações de pessoas, que têm conhecimento de coisas da Vila de Castro, e obteve notícias exatas do estado da ***desordem*** e mesmo ***anarquia*** em que esteve aquele município pelo espaço de alguns meses, cessando quase inteiramente a administração da justiça e ***não sendo mais possível reunir-se a Câmara Municipal***; além disto um senhor Deputado desta Assembleia informou positivamente à Comissão, que tendo sido ***assassinado o Procurador*** da Câmara Antonio José da Costa Viana, não se pondera depois fazer nova nomeação, e por isso não houvera arrecadado as rendas municipais. A Comissão pois assim informada é de parecer que apesar da falta notada sejam aprovadas as presentes contas. [Assinam Alves Alvim e Eufrazio, os grifos são nossos] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835o)

E por fim, no final de março, a Comissão informava por meio de ofício que quatro localidades não haviam enviado suas contas, a saber, Areias, São Luis do Paraitinga, Santa Isabel e Apiaí,

> As Câmaras Municipais das Vilas de Areias, São Luis, Santa Isabel e Apiaí não remeteram as suas contas na forma da lei para serem aprovadas por esta Assembleia; a Câmara da última vila mencionada já não remeteu ao Conselho Geral as contas do ano de 1832 a 1833; estão portanto aquelas Câmaras incursas nas penas do art. 5º. da Resolução de 30 de outubro de 1831. A Comissão de Contas, fundada no princípio que ninguém deve ser condenado sem ser ouvido, é de parecer que se oficie àquelas Câmaras exigindo-se lhes as razões porque não remeteram as suas contas, a fim de que esta Assembleia delibere a respeito como for de justiça. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835p)

Somando-se todos os casos analisados e essas quatro localidades apontadas pela Comissão, percebemos que nem todos os dossiês sobreviveram aos 183 anos que separam essa tese do momento de sua confecção.[92] Ao todo, analisamos 35 processos, restando apenas o caso da Câmara paulistana, analisado a seguir.

[92] Além desses 35 processos, foram localizadas também a prestação de contas enviada pela vila de Itu, mas infelizmente não havia o parecer da Comissão de Orçamento e Contas no dossiê. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835r)

A análise dos 35 processos certamente nos permitiu conhecer um pouco mais do trabalho e da atuação da Comissão como órgão verificador da contabilidade pública municipal nesse primeiro ano de funcionamento da Assembleia Legislativa da Província de São Paulo, ficando evidente a preocupação de seus membros com a *res publica*. Dessa forma, verificando e analisando as contas, emitindo pareceres e interferindo quando necessário, a Comissão zelava pelo bom cumprimento das normas estabelecidas pelas leis de 1828 e 1831, com poderes derivados dos laços de subordinação existentes entre a Assembleia e as municipalidades, estabelecidos pela Lei Complementar de 1828 e ratificados tanto pela lei de 1831 como pelo Ato Adicional.

E como mencionado anteriormente, falta ainda a análise do caso da Câmara paulistana, escolhido dentre tantas por ter sido apontado como único caso dentre as localidades analisadas cuja apresentação de contas e orçamento adequava-se ao esperado pela Comissão. E retomando o parecer emitido em 9 de março de 1835,

> A Comissão de Orçamento e Contas, apenas teve a honra de ser nomeada, tentou logo encetar os seus trabalhos para apresentar com a brevidade possível e conveniente o projeto de orçamento da receita e despesa das Câmaras Municipais, ela porém desanimou quando pelo exame de todos os papéis que lhe foram remetidos pela secretaria se viu absolutamente destituída de todos os dados e bases indispensáveis para uma tal obra, pois que apenas encontrou orçamentos de 9 Câmaras, sobre as quais somente ao da Câmara desta cidade se pode dar o nome de Orçamento [...] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835b)

As Contas da Cidade de São Paulo

Em janeiro de 1835, José Xavier de Azevedo Marques, *Secretário da Câmara Municipal da Imperial Cidade de São Paulo*, elaborava, como de costume, a documentação a ser enviada ao colegiado responsável pelo controle das contas municipais. Até agosto do ano anterior, esse colegiado era a Comissão de Contas do Conselho Geral da Província, mas com o Ato Adicional, promulgado em agosto de 1834, passou a ser responsabilidade da recém-criada Assembleia Legislativa Provincial, em especial de sua Comissão de Orçamento e Contas.

José Xavier de Azevedo Marques era secretário da Câmara desde 1829, primeiro ano em que aparece listado nessa função, ao lado de Joaquim Rodrigues Goulart, substituindo-o quando este pediu afastamento alegando motivos médicos em março de 1829. Contudo, há fortes indícios de que esse afastamento foi motivado por outras razões, e não por questão de saúde como alegado por Goulart. Pelo menos foi esse o entendimento dos então vereadores da Casa.

José Xavier era o sétimo filho do casal Manuel Eufrásio de Azevedo Marques e Ana Gertrudes de Jesus, irmão dos deputados Manuel Eufrásio e Antonio Mariano. (Cf. LEME,

1944, p. 22) Além de secretário na Câmara paulistana, foi posteriormente inspetor da Tesouraria da Fazenda em São Paulo. Faleceu em 1872. (Cf. MARQUES, 1941, p. 442) Em 1835, enquanto era secretário da Câmara, seu irmão, Manuel Eufrásio, era um dos membros da Comissão de Orçamento e Contas e seu outro irmão, Antonio Mariano havia sido o deputado mais votado dentre os eleitos para a primeira legislatura da Assembleia.

Nesse mesmo ano de 1835, a Câmara da Imperial Cidade de São Paulo contava com dez vereadores, cinco suplentes e um secretário. Durante esse ano, assumiram a presidência os vereadores Manoel Joaquim Leite Penteado, João Vicente de Brito e Joaquim José dos Santos Silva, todos listados abaixo.

- Vereadores:
    - Manoel Joaquim Leite Penteado
    - João Vicente de Brito
    - Joaquim José dos Santos Silva
    - Joaquim Lopes Guimarães
    - Francisco de Assis Pinheiro e Prado
    - João Rodrigues de Camargo Pires
    - Candido Gonçalves Gomide
    - Joaquim Olinto de Carvalho
    - Francisco Antonio de Souza Queiroz
    - Bento Francisco de Matos

- Suplentes:
    - José Gomes Segurado
    - Conego Leão José de Sena
    - Antonio Rodrigues de Alveida Jordão
    - Francisco Alves Ferreira do Amaral
    - Matheus Ferraz Cantinho

Desde a promulgação da lei complementar de 1828, a Câmara paulistana vinha se organizando de forma a se adequar às novas diretrizes com relação à administração pública municipal. Sua composição em 1828 era bem diferente da descrita anteriormente. Havia um Juiz de Fora, que também era Presidente – Rodrigo Antonio Monteiro de Barros; os vereadores – Francisco de Paula Xavier de Toledo, Antonio Cardoso Nogueira e José Rodrigues Veloso; um Procurador – Antonio Justiniano de Sousa; e um escrivão – Manuel Benedicto de Toledo. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 131)

Como a lei complementar foi promulgada somente em outubro de 1828, seus efeitos só foram sentidos pela municipalidade em 1829. A lei estabelecia que as Câmaras deveriam se reunir quatro vezes ao ano; que deveriam rever suas posturas e provimentos; levantar os bens pertencentes ao Concelho, além de averiguar o estado dos caminhos, e a necessidade de obras

públicas. A lei enfatiza que as Câmaras deveriam dar prioridade ao exame, manutenção e construção de cadeias públicas, sendo requerido que se nomeasse uma comissão especificamente com esse fim. A comissão deveria ser nomeada no início de cada sessão, sendo composta por cinco membros,

> [...] cidadãos probos [...] a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares, e eclesiásticas, dos cárceres dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos públicos de caridade para informarem do seu estado, e dos melhoramentos, que precisam. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828)

E sobre as finanças públicas, o Procurador deveria zelar pela adequada arrecadação das rendas municipais, apresentando as contas trimestralmente ao início de cada sessão. Após sua aprovação, deveriam as tais contas serem divulgadas, tornando-se então públicas.

> A Câmara dará anualmente contas ao Conselho Geral, depois que as tiver tomado ao Procurador, fazendo-se então públicas pela imprensa onde a houver; e na falta, por editais afixados nos lugares públicos, e o Conselho Geral proverá sobre elas como achar conveniente. Aparecendo algum alcance, proceder-se-á imediatamente à sua arrecadação, assim como a das rendas, e quaisquer dívidas que se deixaram de cobrar, pena de responderem pelos prejuízos resultantes de sua negligencia. (ASSEMBLEIA GERAL, 1828)

Contudo, seria somente na sessão de 23 de fevereiro de 1829 que as primeiras providências no sentido de cumprir as exigências da lei de 1829 seriam tomadas. Diziam respeito à nomeação da comissão chamada de *permanente*, assunto surgido quando se discutia a necessidade de fazer um chafariz em alguns bairros da cidade e elevar algumas aldeias à categoria de freguesia. Conforme registrado em ata,

> [...] sobre a fatura de um chafariz no largo de São Francisco, reedificação do do Bexiga e praças de víveres: resolveu, que se remetesse a comissão de cinco membros ad hoc que se há de nomear na seguinte sessão. [...] Para se informar se é ou não conveniente que se erijam em freguesias as aldeias de Itaquaquecetuba, e MBoi: deliberou-se, que fosse a comissão permanente, ou de revisão das posturas; digo permanente que se há de nomear. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 276)

Ao final da sessão, a mencionada comissão foi eleita,

> Findo o expediente, entrou-se na ordem do dia, pela nomeação da Comissão Permanente, ou da Revisão de Posturas, e saíram eleitos para membros da mesma os senhores, Alvim, com seis votos, Gomide com 5, Godoy com 5. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922a, p. 280)

E foi esse último vereador que sugeriu que a Comissão se inteirasse sobre as receitas e despesas da municipalidade, dívidas ativas, passivas, além de outros aspectos relacionados à administração financeira da localidade. Isso fez com que a Comissão formada para revisão

das Posturas Municipais começasse a cuidar também da verificação dos aspectos fiscais da vila.

> Propôs o senhor Godoy se entrasse no conhecimento da receita, e dívidas ativas, e passivas da Câmara, bens a ela pertencentes, estado das obras públicas em andamento por arrematação, ou jornal, seus empregados, e vencimentos, para se poder tomar as medidas necessárias, e que disto se incumbisse a Comissão permanente. Assim se resolveu, com o aditamento do senhor Gomide, para que a dita Comissão fique autorizada a exigir todos os esclarecimentos necessários ao procurador. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922a, p. 280)

A partir daí a chamada *Comissão Permanente*, ficou responsável pela revisão do Código de Posturas e pela verificação dos registros contábeis feitos pelo Procurador. A mesma comissão tratou de elaborar a relação dos empregados da Câmara e suas correspondentes gratificações e responsabilidades; verificou que a administração das rendas não estava sendo feita de forma satisfatória; recomentou que além dos livros obrigatórios exigidos pela lei de 1828, que se providenciasse também um livro para registro das dívidas ativas e passivas e outro para a contabilidade da receita e despesa, um terceiro livro para registro dos pagamentos e despesas autorizados, e um quarto livro para o registro das fianças. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 292-295)

Sua composição mudava de ano para ano, sendo seus membros usualmente eleitos nas primeiras sessões de cada trimestre. E dessa forma a Comissão Permanente atuou, até que dela fosse desmembrada a Comissão de Contas, criada já no contexto da Regência, a qual voltaremos mais adiante.

Com relação à administração financeira da cidade, a Comissão Permanente buscou atuar fiscalizando com atenção o trabalho do Procurador, motivando este, por sua vez, a levantar a situação de vários contratos de arrendamento e administração ainda vigentes, chegando a pedir aos administradores que entregassem diariamente o que havia sido arrecadado,

> Representou o procurador da Câmara, que era necessário saber o estado das rendas, quais as arrematadas, ou administradas, quanto percebiam os administradores, seus nomes, e as épocas em que esses lhe deviam fazer entrega de ditos rendimentos. Resolveu a Câmara que eu secretário desse ao mesmo não só os esclarecimentos que pede, como todos os mais que exigir; e outrossim que fossem avisados os administradores da cidade para diariamente entregarem ao mesmo procurador as rendas que arrecadarem, com uma nota específica, na forma que se acha estabelecido pelas anteriores providências da Câmara. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 326)

Todos os esclarecimentos solicitados tanto pela Comissão como pelo Procurador, assim como o registro e atualização dos livros ficavam a cargo do Secretário. Em não poucas ocasiões, as sessões da Câmara foram suspensas para que ele, Secretário, tivesse tempo e condições de colocar a escrituração dos livros em dia, ou de preparar os relatórios e

esclarecimentos que haviam sido solicitados durante as sessões, como mostra a ata da sessão de 14 de março de 1829.

> Deliberou mais a Câmara que deixa de fazer sessão amanhã, por ser domingo, e igualmente os dias dezesseis, e dezessete, para eu secretário neste tempo por todos os livros da Casa em ordem, e apresentar uma relação das dívidas ativas e passivas, igualmente das propriedades de raiz que possui a Câmara. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 327)

A bem da verdade, o secretário em questão, logo após essa sessão, pediu afastamento, alegando questões médicas. Os vereadores interpretaram tal pedido como sendo motivado não por problemas de saúde, mas por falta de comprometimento e até má fé.[93] Vários esclarecimentos haviam sido solicitados a ele, secretário, nas sessões anteriores, sem que ele os tivesse providenciado. Várias sessões da Câmara haviam sido suspensas, a pedido do então secretário Goulart, para que ele tivesse tempo de atualizar os registros. E não os tendo atualizado, acabou pedindo afastamento. O pedido de afastamento entrou em discussão na sessão de 23 de abril de 1829. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 381)

Depois da saída de Goulart, a Câmara contou com os serviços do segundo tabelião da cidade, que passou a servir temporariamente de secretário, até que José Xavier de Azevedo Marques assumiu, ficando no cargo um longo período, sendo ele o responsável pela redação dos informes enviados à Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia Legislativa Provincial em janeiro de 1835. Ou seja, trata-se de um secretário com pelo menos seis anos de experiência no controle e registro dos recebimentos, pagamentos, dívidas e outros registros contábeis relacionados à administração pública municipal no período em questão. Ademais, pertencia a uma família já bem envolvida no serviço público, e que certamente possuía vínculos e alianças políticas que lhe proporcionaram acesso ao cargo de secretário.

Em agosto de 1829, a Câmara formou uma comissão com a incumbência de rever as contas do então procurador, e do procurador anterior. Há algumas sessões estavam os vereadores preocupados com a decadência das rendas da municipalidade, o que não deveria estar ocorrendo tendo em vista o crescimento da cidade e de sua população. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 339) Tal comissão recebeu o nome de *Comissão de Revisão de Contas*. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922b, p. 38)

---

[93] Em sessão do dia 21 de março de 1829, ficou registrada a seguinte consideração feita pelos vereadores em discussão sobre o pedido de afastamento de Goulart: *"a mesma representação do dito secretário Goulart demonstra o desgraçado estado da escrituração, seu retardamento e confusão em que se acha desde antes da posse desta câmara, em cujo ato deveria ele secretário ter tudo em dia. Prova mais a má fé com que ele secretário se tem portado, porque sendo a última sessão no dia treze do corrente, e sendo então deliberada a suspensão das mesmas sessões até o dia vinte e seis, para neste tempo ele secretário por a escrituração em dia, naquela sessão do dia treze, nada representou, para o fazer repentinamente no dia seguinte".* (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922, p. 383)

A Comissão de Revisão de Contas passou então a verificar trimestralmente, ao início de cada sessão, as contas entregues pelo procurador, sendo seu parecer lido e registrado em ata. Como exemplo, podemos citar o parecer abaixo, transcrito a partir dos apontamentos feitos pelo secretário durante a sessão do dia 23 de abril de 1830.

> Leu o senhor Bueno o parecer da Comissão de Revisão de Contas achando conforme as do procurador do trimestre de janeiro a março, notando, contudo, o ter o mesmo procurador tirado a sua comissão do total do rendimento quando parecia dever fazê-lo do líquido depois de deduzidas as comissões aos administradores; em segundo lugar, julgando dever-se remeter ao mesmo procurador o modelo dado pelo Conselho Geral para as contas [...] (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1922b, p. 140-141)

Tal parecer não foi escolhido de forma fortuita. Em primeiro lugar ele demonstra que a Comissão de Revisão de Contas analisava cuidadosamente as contas apresentadas pelo procurador, sugerindo inclusive alterações de procedimento quando pertinente. Em segundo lugar, mostra que o Conselho Geral já se preocupava, antes mesmo da lei de 1831, em orientar as Câmaras sobre a forma correta de se elaborar os dossiês de prestação de contas.

Com o passar das sessões, a Comissão de Revisão de Contas passou a ser mencionada apenas como Comissão de Contas. Em agosto de 1831 já se mostra clara a separação entre as duas comissões, que passaram a funcionar concomitantemente, assumindo funções diversas: a Comissão Permanente ficou encarregada da análise de assuntos relacionados às posturas municipais, recebendo informes e supervisionando os trabalhos do Fiscal; e a Comissão de Contas, que fiscalizava o Procurador e cuidava da parte financeira da localidade. Como ficou registrado na ata da sessão do dia 23 de agosto de 1831, primeira sessão ordinária da terceira reunião da Câmara,

> Passando-se a nomear as comissões desta reunião, foram eleitos para a Permanente os senhores Garcia, com 5, e Alvim, e Silva com 4 votos cada um; e para a de Contas os senhores Godoy com 6, e França, e Xavier da Costa, com 5 votos cada um. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923a, p. 121)

Dessa forma, para a Comissão de Contas foram eleitos os vereadores Joaquim Floriano de Godoy, José Manuel de França e Antonio Joaquim Xavier da Costa. Ao final daquele mesmo ano de 1831, seria promulgado o Decreto de 31 de outubro, fixando *"regras para a contabilidade municipal e tomada das respectivas contas"*. Se antes a Lei de 1828 não havia deixado explícitos os mecanismos de controle e a dinâmica da apresentação das contas municipais ao Conselho Geral da Província, o mesmo não acontecia com o decreto de 1831.

Conforme mencionado anteriormente, o ano fiscal das Câmaras Municipais seria contado a partir de 1º de outubro até 30 de setembro; ao final no ano fiscal, as contas deveriam ser apresentadas nas capitais de província até o primeiro dia de dezembro de cada ano. Tais contas deveriam ser balanceadas, ou seja, sem déficits ou superávits, devendo-se também

explicitar, *"[...] 1º. quanto se despendeu, e em que; 2º. a que ano pertence; 3º. qual seja sua dívida passiva"*. (REGÊNCIA, 1831, art. 3, p. 175) A pena prevista para o não cumprimento das exigências recaía diretamente nos vereadores da localidade infratora, por meio de multa aplicada tanto aos vereadores como às Câmaras. Os vereadores, apesar de não serem os responsáveis pela elaboração das prestações de contas, eram os responsáveis pela observância dos prazos e da adequada remessa dos documentos para o Conselho Geral, e depois de 1834, para a Assembleia Provincial.

Não há menção sobre o Decreto de 31 outubro de 1831 nas atas da Câmara paulistana posteriores a essa data. Mas na oitava sessão ordinária, realizada no dia 23 de dezembro, o vereador Bento Francisco de Mattos Sales solicitava alguns esclarecimentos ao secretário, esclarecimentos esses referentes ao cumprimento do disposto nos artigos 39 e 46 da Lei de 1828, que estabeleciam a necessidade de se fazer periodicamente a revisão das posturas municipais e a escrituração das contas, enviando cópias das alterações e da prestação de contas ao Conselho Geral da Província. O secretário, por sua vez, informou *"que tinham sido remetidas ao Conselho Geral todos os anos as contas da Câmara, indo as últimas a 5 do corrente: ficou satisfeito o senhor vereador"*. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923a)

Mas somente a partir de 1832 é que começamos a perceber que os trabalhos da Câmara com relação ao fechamento do ano fiscal, elaboração dos balanços e envio das prestações de contas ao Conselho Geral, foram definitivamente incorporados ao cotidiano do colegiado. Em 19 de novembro de 1832, os vereadores decidiram suspender as sessões *"desta reunião até o dia sexta-feira, 23 do corrente, inclusive, a fim de se aprontarem as contas para serem enviadas ao Conselho Geral.* (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b, p. 39)

Na sessão seguinte, ocorrida em 26 de novembro, apresentou-se o borrão do balanço, sendo aprovada a confecção da versão final. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b, p. 41) Os trabalhos foram finalizados na sessão do dia 29 de novembro, dois dias antes do prazo máximo para apresentação da prestação de contas ao Conselho Geral.

> Assinou-se o balanço da receita e despesa do ano financeiro de 1831 a 1832 para ser remetido ao Conselho Geral, e deliberou que na conformidade do art. 4º do decreto de 31 de outubro do ano próximo passado, o secretário certifique no fim do mesmo balanço se as deliberações da Câmara que legalizaram as despesas são contidas nos livros das atas das sessões. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b)

No mesmo dia, os informes foram enviados ao Conselho Geral. O dossiê completo foi localizado no Acervo Histórico da ALESP, sendo assinado tanto pelo secretário – José Xavier de Azevedo Marques – como pelos vereadores, Bento Francisco de Mattos, Francisco José de Azevedo, Joaquim José dos Santos Silva, Antonio de Paiva Azevedo, Pedro Fernandes de Andrade, e João Rodrigues de Camargo Pires. (Cf. ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1832b)

Nessa ocasião, participavam da Comissão de Contas os vereadores Antonio Joaquim Xavier da Costa, Joaquim José dos Santos Silva e Francisco da Silva Prado, nomeados na sessão extraordinária do dia 10 de novembro de 1832. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b, p. 30) Nota-se que os membros da Comissão de Contas não elaboravam o dossiê, sendo contudo responsáveis por sua análise e aprovação, sendo seu parecer levado à discussão nas sessões da Câmara. Os vereadores aprovavam de fato as contas, assinando juntamente com o secretário as mesmas. Somente após todos esses trâmites é que o processo seguia para o Conselho Geral da Província, e deste para a sua Comissão de Contas, que no dia 10 de dezembro emitiu o seguinte parecer,

> A Comissão examinando as contas da Câmara desta cidade, pertencentes ao corrente ano, é de parecer que elas sejam aprovadas. Paço do Concelho Geral, 10 de dezembro de 1832. [Assinam o parecer os senhores Manoel Dias de Toledo, Joaquim José de Moraes Abreu e Joaquim Silvério de Castro e Souza Medronho] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1832b)

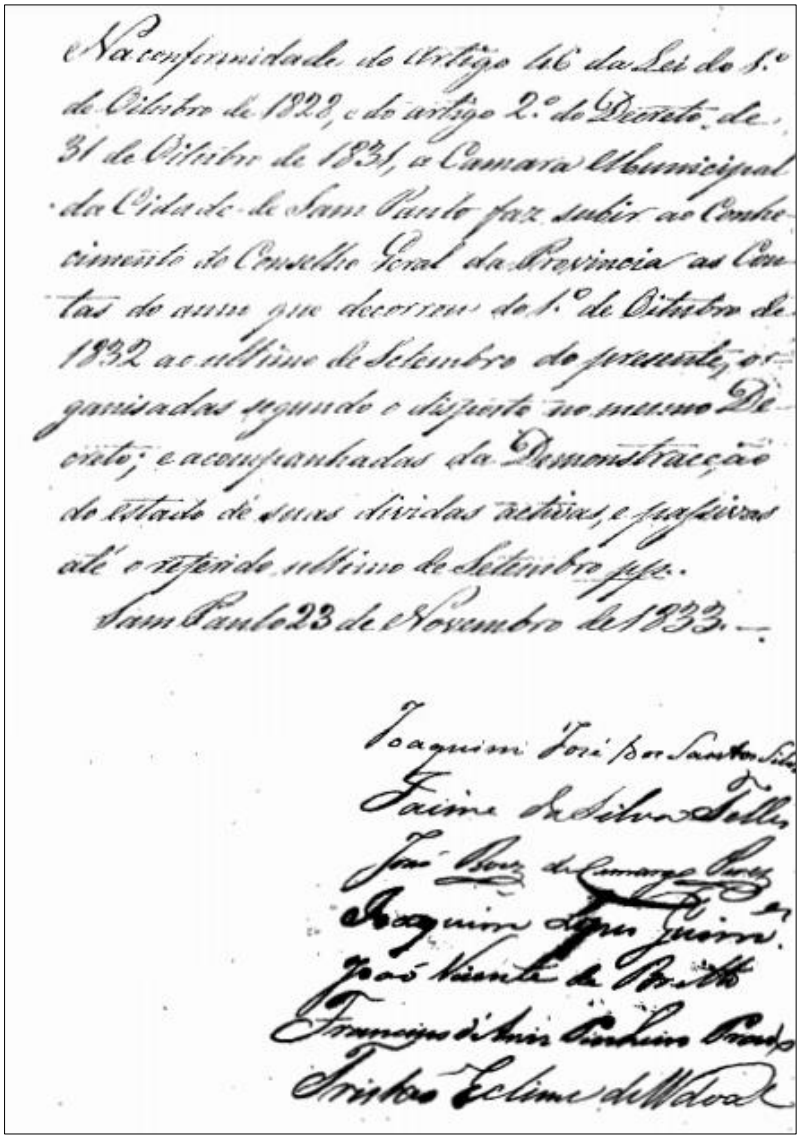
As contas do ano fiscal de 1832/33 foram enviadas ao Conselho Geral em 23 de novembro de 1833. Como ilustração, reproduzimos na Figura 17 o encaminhamento feito pelo mesmo secretário, assinado pelos vereadores Joaquim José dos Santos Silva, Jaime da Silva Telles, João Rodrigues de Camargo Pires, Joaquim Lopes Guimarães, João Vicente de Britto, Francisco Assis de Pinheiro Prado, Tristão Eclime de Wdval. Nessa ocasião, compunham a Comissão de Contas os vereadores Jaime da Silva Telles, Tristão Eclime de Wdval e João Vicente de Britto. (Cf. ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b, p. 261)

As contas também foram aprovadas, mas com diversas observações acerca do valor orçado e efetivamente dispendido em várias das obras públicas em andamento, além de críticas à atuação do procurador. Segundo o parecer,

> Bem assim notou a Comissão que dispendeu a Câmara em cortes nas execuções judiciais, e mais causas da Câmara a quantia de Rs. 530$054, sendo Rs. 68$299 em trinta e duas causas, que venceu a saber todas elas. Para cobrança de dívidas, Rs. 133$774 em quinze causas, que perdeu; Rs. 305$773 em dezessete causas ainda pendentes. Donde se vê que quinze em teoria das causas intentadas foram perdidas o que mostra manifestamente, que o procurador, que sustenta a demanda, não a sua custa, mas à custa dos dinheiros do município, dos quais não zela como devera, intenta causas sem estar seguro do seu direito, perdendo quinze nas quais todas fora autora a Câmara [...] [Assinam o parecer Bernardo José Pinto Gavião Peixoto, José de Morais Abreu e José Antonio Pimenta Bueno] (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1834)

Em dezembro de 1834, no momento da preparação das prestações de contas, já estava o país se adequando às alterações postuladas pelo Ato Adicional. As mudanças foram divulgadas em uma sessão extraordinária da Câmara, convocada para o dia 10 de setembro de 1834, por meio de um ofício do presidente da província, lido durante os trabalhos.

FIGURA 17 – ENCAMINHAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA CÂMARA DE SÃO PAULO, 1833


Na conformidade do Artigo 46 da Lei de 1.º de Outubro de 1828, e do artigo 2.º do Decreto de 31 de Outubro de 1831, a Camara Municipal da Cidade de Sam Paulo faz saber ao Conhecimento do Conselho Geral da Provincia as Contas do anno que decorreu do 1.º de Outubro de 1832 ao ultimo de Setembro do presente, organisadas segundo o disposto no mesmo Decreto; e acompanhadas da Demonstracção do estado de suas dividas activas, e passivas até o referido ultimo de Setembro pp.
Sam Paulo 23 de Novembro de 1833.

Fonte: Acervo Histórico da ALESP

As impressões registradas em ata foram muito positivas. O ofício lido informava as alterações constitucionais, *"e congratulando-se com a Câmara por tão fausto motivo, determinando que se faça ler, e publicar em sessão pela maneira mais solene da dita lei, dando-se as maiores demonstrações possíveis de júbilo"*. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b, p. 479) Na sessão seguinte, uma sessão extraordinária solene convocada para o dia 14 de setembro de 1834, procedeu-se a leitura da *"Carta de Lei de 12 de Agosto de 1834"*, *"depois do que o mesmo Excelentíssimo Presidente deu vivas à soberania da nação, e à Assembleia Provincial"*. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b, p. 479)

A nomeação da Comissão de Contas que deveria ser a responsável pela primeira prestação de contas a ser enviada para a Assembleia Legislativa Provincial ocorreu na sessão de 7 de outubro, sendo eleitos os vereadores João Rodrigues de Camargo Pires, João Vicente de Britto e Cândido Gonçalves Gomide. Na sessão extraordinária de 26 de novembro, foi lida uma portaria expedida pela presidência da província alertando a Câmara sobre os prazos para o envio das contas. Conforme os registros,

> Leu-se – Portaria do Excelentíssimo Presidente da Província recomendando a pontual execução da lei das reformas Constitucionais na parte em que faz competir às Assembleias Legislativas Provinciais afixar as despesas municipais, para que se envie em tempo competente à dita Assembleia o orçamento das despesas desde município, e as contas etc. (ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1923b)

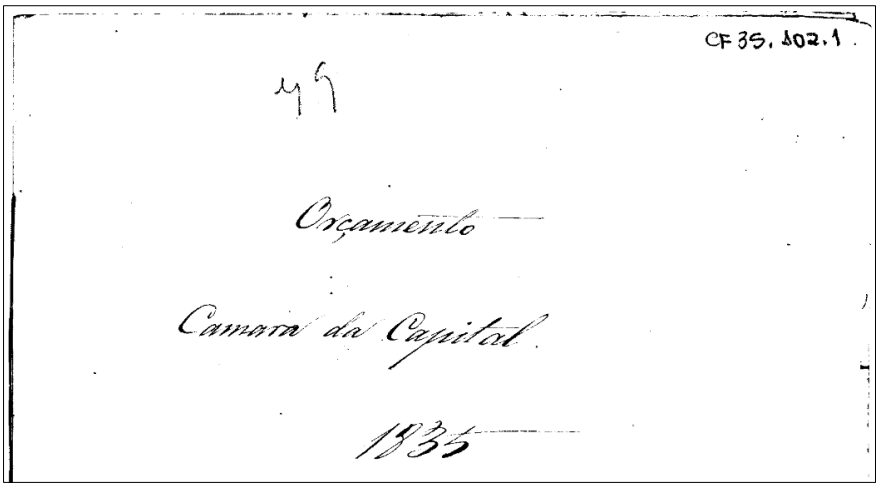
Mesmo assim, os informes foram enviados à Assembleia com certo atraso, no final de janeiro, sendo os pareceres emitidos pela nova Comissão, nomeada logo na primeira sessão de 1835. Foram eleitos os vereadores João Vicente de Britto, Joaquim Lopes Guimarães e Francisco de Assis Pinheiro e Prado. O orçamento foi aprovado na sessão ordinária do dia 23 de janeiro; já a prestação de contas foi assinada na sessão ordinária do dia 31, mesma data em que foi encaminhada à Assembleia. (Cf. DEPARTAMENTO DE CULTURA, 1935, p. 3-24)

O responsável pela elaboração tanto do orçamento como da prestação de contas foi o secretário, José Xavier de Azevedo Marques, e como já mencionado anteriormente, este foi o único orçamento de todos aqueles enviados pelas localidades paulistas no início de 1835 que a Comissão de Orçamento e Contas considerou como sendo adequado aos propósitos da solicitação. Seu formato é muito parecido com aquele do modelo que seria enviado dois meses depois para as municipalidades. Trata-se de um documento manuscrito de onze páginas, contendo uma capa, uma folha de rosto, além de nove páginas com a descrição pormenorizada das fontes de renda, expectativas de receita, além das despesas e o valor orçado para cada uma delas. As figuras abaixo reproduzem uma parte desse material, dando uma ideia da complexidade, para os padrões da época, de sua elaboração.

Pela folha de rosto logo se nota o orçamento em questão foi apresentado com um déficit de quase um conto de réis, Rs. 965$309. Tal déficit seria ainda maior, se tivessem sido incluídas obras importantes ainda sem execução, tais como o encanamento do rio Tamanduateí; as obras no morro do Convento do Carmo; além da iluminação da cidade. Tais esclarecimentos constam da última página do orçamento, reproduzida na Figura 22.

Somente a obra no morro do Convento do Carmo já ultrapassava todas as despesas orçadas da Câmara para o ano de 1835, sendo calculada em Rs. 7:959$576. Em teoria, metade desse valor deveria ser pago pelo próprio convento. (Cf. ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835q)

FIGURA 18 – CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: CAPA DO ORÇAMENTO PARA 1835


CF 35, 102.1

49

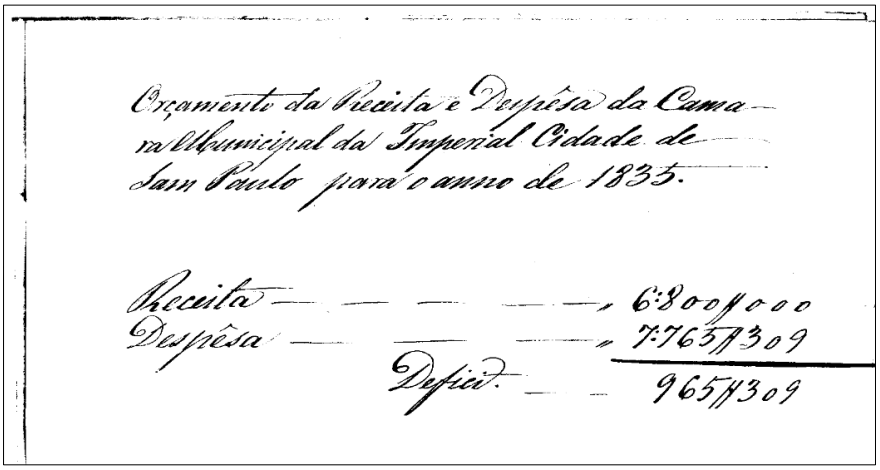
Orçamento —

Camara da Capital.

1835 —

Fonte: Acervo Histórico ALESP

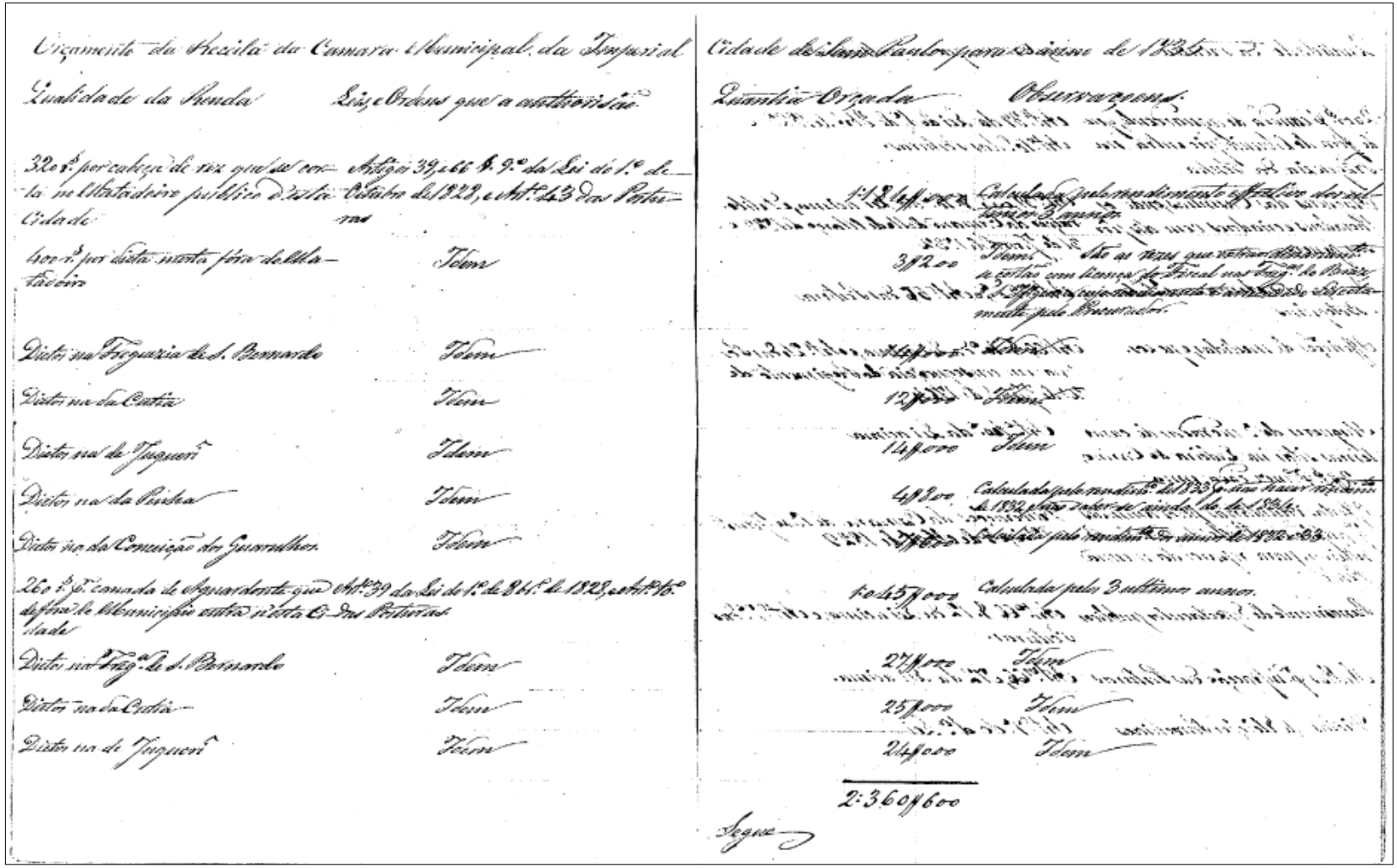
FIGURA 19 – CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: FOLHA DE ROSTO DO ORÇAMENTO PARA 1835


Orçamento da Receita e Despêsa da Camara Municipal da Imperial Cidade de Sam Paulo para o anno de 1835.

Receita — — — — — 6:800$000
Despêsa — — — — 7:765$309
Defict. — — 965$309

Fonte: Acervo Histórico ALESP

FIGURA 20 – CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: PRIMEIRA PÁGINA DO DETALHAMENTO DA RECEITA NO ORÇAMENTO PARA 1835



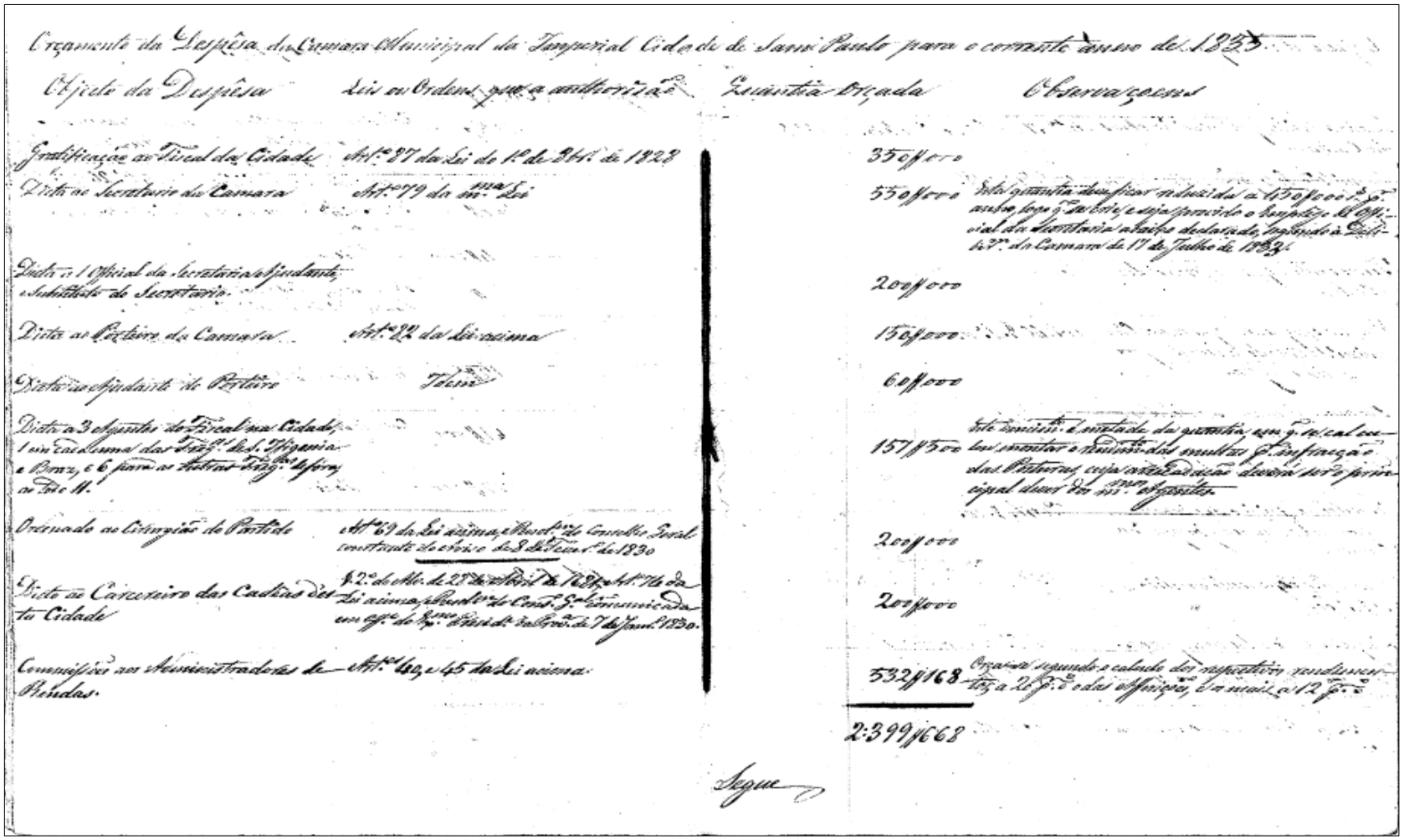
Orçamento da Receita da Camara Municipal da Imperial Cidade de S. Paulo para o anno de 1835

Qualidade da Renda	Leis e Ordens que a autorisão	Quantia Orçada	Observações
320 r. por cabeça de rez que se cor- ta no Matadouro publico d'esta Cidade	Artigos 39 e 66 §. 9.º da Lei de 1.º de Outubro de 1828, e Art.º 43 das Posturas	1:280$000	Calculada pelo rendimento effectivo dos 3 mezes
400 r. por dita mesma feira de Matadouro	Idem	32$000	Idem. São as rezes que entram [illegible] e estas com licença da Fiscal nas [illegible]
Dita na Freguezia de S. Bernardo	Idem	14$000	
Dita na da Cotia	Idem	12$000	Idem
Dita na de Juqueri	Idem	14$000	Idem
Dita na da Penha	Idem	4$800	Calculada pelo rendimento de 1835 e das Tabuas [illegible] de 1834 e 1835 e [illegible]
Dita na da Conceição dos Guarulhos	Idem	[illegible]	Calculada pelo rendimento do anno de 1832 a 33
260 r. por canada de aguardente que Art.º 39 da Lei de 1.º de Out.º de 1828, e Art.º 16.º da Posturas da Illma. Camara entra n'esta Cidade		104$000	Calculada pelos 3 ultimos annos.
Dita na Freg.ª de S. Bernardo	Idem	27$000	Idem
Dita na da Cotia	Idem	25$000	Idem
Dita na de Juqueri	Idem	24$000	Idem
		2:360$600	

Segue

Fonte: Acervo Histórico ALESP

FIGURA 21 – CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: PRIMEIRA PÁGINA DO DETALHAMENTO DA DESPESA NO ORÇAMENTO PARA 1835



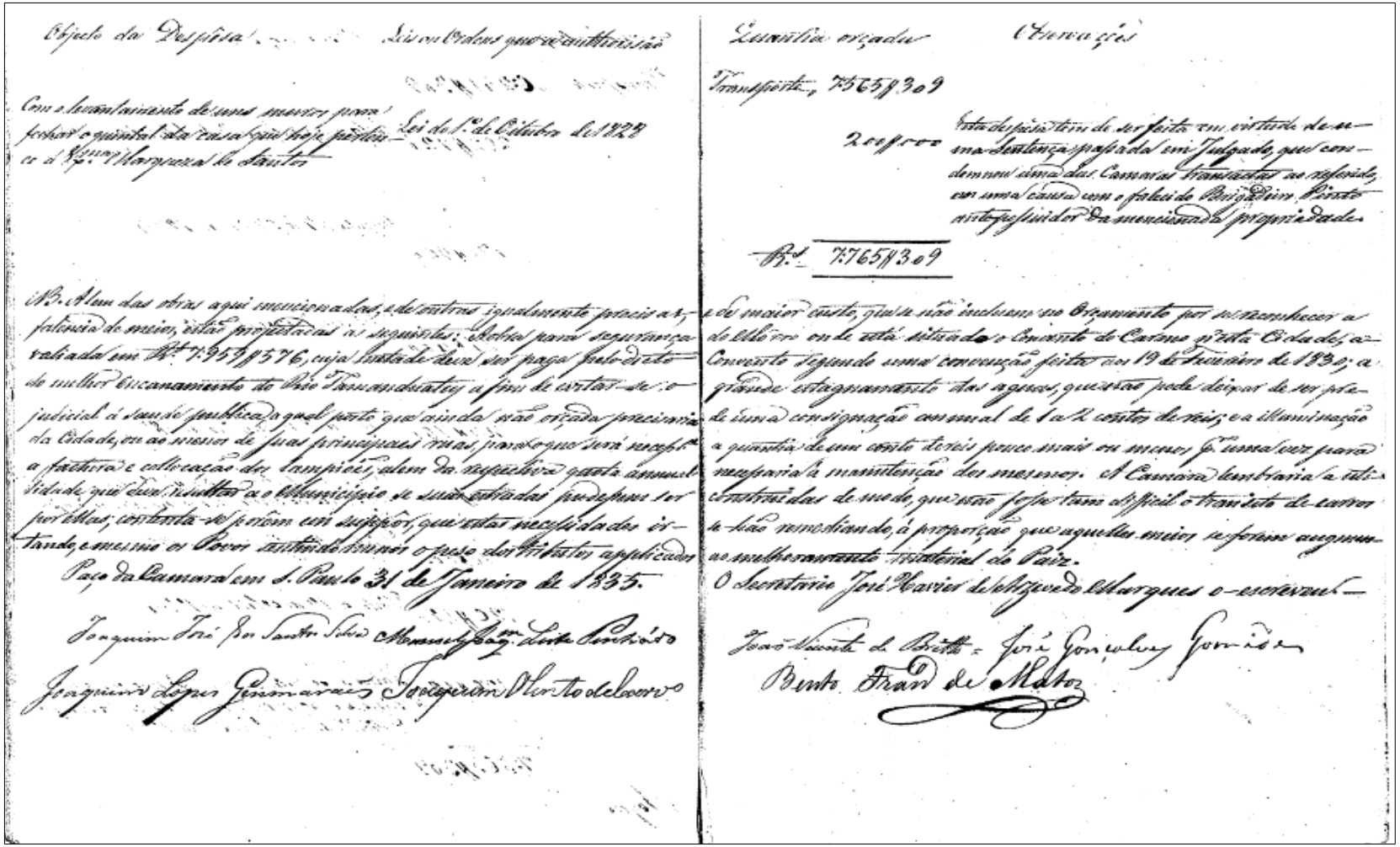
Orçamento da Despêza da Camara Municipal da Imperial Cidade de Sam Paulo para o corrente anno de 1835.

Objecto da Despêza	Leis ou Ordens que a autorisão	Quantia Orçada	Observações
Gratificação ao Fiscal da Cidade	Art.º 87 da Lei de 1.º de Out.º de 1828	350$000	
Dita ao Secretario da Camara	Art.º 79 da mm.ª Lei	550$000	Esta quantia deve ficar reduzida a 450$000 r.s por estar hoje o Secretario e seja provido o Emprego de Official da Secretaria a baixo declarado, segundo a Sessão da Camara de 17 de Julho de 1834.
Dita ao 1 Official da Secretaria e Ajudante, e Substituto do Secretario.		200$000	
Dita ao Porteiro da Camara	Art.º 22 da Lei acima	150$000	
Dita ao Ajudante do Porteiro	Idem	60$000	
Dita a 3 Ajudantes do Fiscal na Cidade, 1 em cada uma das Freg.ias de S. Miguel e Penha, e 6 para as Ruas e Freg.ias do Rio de N.		157$500	Este dinheiro é entregue da quantia que o Fiscal cobra somente e dinheiro das multas por infracção das Posturas, cuja arrecadação deveria ser o principal alvo da mm.ª Repartição.
Ordenado ao Carrasco do Pelourinho	Art.º 69 da Lei acima, e Resol.ção do Conselho Geral com data de 8 de Fev.º de 1830	200$000	
Dito ao Carcereiro das Cadeias desta Cidade	Art.º 2.º do Alv. de 25 de Abril de 1831, Art.º 76 da Lei acima, e Resol.ção de Cons.º Geral comunicada em Aff.º de 8.º Dito de Fev.º de 1830.	200$000	
Commissões aos Administradores de Rendas.	Art.º 40, e 45 da Lei acima.	532$168	Orçava segundo o calculo das repartições rendas vencerão a 20 p.º c. das officinas, e mais a 12 p.º c.
		2:399$668	

Segue

Fonte: Acervo Histórico ALESP

FIGURA 22 – CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: ÚLTIMA PÁGINA DO ORÇAMENTO PARA 1835



Fonte: Acervo Histórico ALESP

Além das obras no morro do convento, a Câmara julgava serem necessárias as já mencionadas obras no rio Tamanduateí, orçadas de um a dois contos de réis; a instalação de novos lampiões para reforçar a iluminação pública, orçada em um conto de réis, *"pouco mais ou menos"* além de uma cota anual para a manutenção dos mesmos. (Cf. ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835q) Ademais, ressaltava a importância dos caminhos que levavam à cidade e seu estado de conservação.

> A Câmara lembraria a utilidade que deve resultar ao município se suas estradas puderem ser construídas de modo que não fosse tão difícil o trânsito de carros por elas, contenta-se porém em supor que essas necessidades ir-se-ão remediando à proporção que aqueles meios se forem aumentando e mesmo os povos sentindo menos o peso dos tributos aplicados ao melhoramento material do país. (ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1835q)

Ao considerar o caso da Câmara paulistana ao longo dos anos analisados, sua organização e funcionamento, percebemos que sua adaptação tanto à lei de 1828, como ao decreto de 1831 e posteriormente ao Ato Adicional, não foi fácil. Ainda assim, os recursos dos quais dispunha – localização privilegiada e pessoal capacitado para exercer as funções legislativas e administrativas necessárias – sem dúvida facilitaram o processo, e ainda que não se tenha analisado com a mesma profundidade outras localidades no mesmo período, podemos afirmar com um certo grau de segurança que as vilas mais distantes da capital não contavam com os mesmos recursos. Daí sua incapacidade em apresentar adequadamente suas contas, sete anos após a lei complementar e quatro após o decreto de 1831.

Mesmo com o envio dos modelos que foram por várias vezes citados ao longo dos pareceres analisados, as municipalidades continuaram a ter dificuldade de se adequarem à dinâmica de produção dos informes analisados. Seria somente após a promulgação do Ato Adicional e do novo esforço da Comissão de Orçamento e Contas da Assembleia, de reenviar às municipalidades em março de 1835 cópias dos modelos e do mencionado decreto. A partir daí, e com o passar dos anos, as Câmaras foram se adaptando, mas essa foi uma adaptação não por melhoria da capacidade dos agentes envolvidos, mas sim pela mera reprodução de um modelo imposto pelo legislativo provincial, e como toda reprodução desprovida de maiores reflexões, acabou produzindo algumas inconsistências importantes.

Duas dessas inconsistências foram extensamente discutidas da tese ora apresentada: a questão dos saldos e sobras e a questão das dívidas ativas. Não porque não devessem essas variáveis serem registradas nos balanços e orçamentos, mas sim por serem as distorções relacionadas a elas intrínsecas a todo o processo administrativo.

No caso da dívida ativa, sendo restritas as fontes de renda dos municípios e muitas as atribuições, restava aos agentes públicos locais o aproveitamento de todas as oportunidades

de arrecadação. Nesse sentido, a aplicação de multas – em diversos casos – era uma forma de se ampliar as receitas da Câmaras. Todavia, a cobrança dessas multas era difícil, sendo necessária uma articulação próxima entre o fiscal, que era o agente que multava, o procurador, que registrava essa multa, verificava seu pagamento e no caso da ausência deste solicitava ao juiz que expedisse os mandatos de cobrança. Ademais, não podemos excluir a possibilidade de que em localidades cuja população se mostrasse diminuta, houvesse um certo constrangimento em cobrar os valores devidos.

Mas não era apenas de multas não cobradas que se constituíam os elevados saldos de dívida ativa encontrados em algumas localidades. Em algumas vilas, a dívida ativa era composta majoritariamente por impostos não pagos. Nesses casos, a cobrança também encontrava as dificuldades já mencionadas anteriormente, de articulação entre os vários agentes da administração pública municipal.

Dessa forma, não esperamos ter elucidado todas os pontos obscuros e nem esgotado todas as possibilidades de se analisar o tema ora discutido. Ao contrário, a análise das leis orçamentárias, dos dossiês manuscritos contendo orçamentos e balanços, das atas da Câmara paulistana, acabaram por despertar todo um conjunto de novos interesses e temas, que certamente serão explorados daqui por diante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao início desse trabalho, estabelecemos como objetivos principais a análise da contabilidade pública municipal durante a primeira metade do século XIX. Para isso, foram utilizadas diversas fontes documentais, preservadas majoritariamente em dois arquivos, o Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e o Centro de Memória da Câmara Municipal de São Paulo. Para isso, o trabalho foi dividido em quatro capítulos, além dessas considerações finais.

No primeiro capítulo, apresentamos, ainda que de forma concisa, um panorama da província de São Paulo no período estudado. Partindo do tradicional relato do marechal Daniel Pedro Müller, caracterizamos as várias regiões do espaço paulista naquele momento, acompanhando sua ocupação e o aumento de sua população. Os mapas apresentados nos permitiram perceber como a população com o passar dos anos avançou para o interior do território, sendo o aumento no número de comarcas exemplar nesse sentido. Além das estatísticas compiladas por Müller, foram utilizados diversos relatórios de presidentes de província e outros levantamentos censitários, como o de 1854. Ao final, ficou clara a diversidade de atividades desenvolvidas no território paulista, assim como o dinamismo de suas principais atividades econômicas nesse momento: o café e o açúcar.

O capítulo dois foi dedicado à análise do contexto administrativo que motivou a produção dos documentos por nós utilizados como fonte primária nos capítulos seguintes. Assim, analisamos em linhas gerais a trajetória institucional desde a independência até o Ato Adicional de 1834. Extrapolar o período previamente estabelecido ao início deste estudo foi necessário pois antes do Ato foram promulgados uma lei e um decreto de suma importância para a administração pública municipal naquele momento. Trata-se da Lei de 1828 e do Decreto de 1831. Ademais, o acompanhamento dos trabalhos da constituinte e sua conturbada dissolução foram importantes para se compreender porque a questão tributária, ainda que muito importante, ficou em segundo plano naquele momento. Mas não se poderia prosseguir sem que pelo menos de forma introdutória se tratasse das origens de nosso sistema tributário, afinal de contas, foi a base tributária deixada pela colônia que foi sendo dividida sem planejamento no processo de definição das competências tributárias e a especificação de quais seriam as fontes de renda dos municípios.

No capítulo três, analisamos as finanças dos municípios paulistas no período 1835-1850, considerando dois cenários distintos: o das leis orçamentárias e o das prestações de contas. É possível se chegar a dois resultados completamente distintos, analisando-se as mesmas localidades, no mesmo período. Tudo depende da fonte primária utilizada. À primeira vista, seria lógico supor que as leis orçamentárias seriam uma boa fonte de informações para se estudar a contabilidade pública municipal. Mas tal pressuposto não poderia estar mais errado.

As leis orçamentárias mostravam uma realidade fictícia e até mesmo fantasiosa. As somas, tanto de receita como de despesa eram sempre elevadas, sendo os saldos e sobras persistentes, o que poderia nos levar a crer que sobrava dinheiro no caixa das municipalidades. Então, por que eram remetidos tantos pedidos de verba adicional para a Assembleia? A resposta é simples: porque as localidades não tinham recursos suficientes para satisfazer as suas necessidades, e esse resultado pode ser visto analisando-se as prestações de contas manuscritas, enviadas anualmente à Assembleia Legislativa. Uma importante questão foi colocada ao final desse mesmo capítulo: por que a diferença entre os valores orçados e os efetivamente arrecadados ou dispendidos não tendeu a desaparecer como passar dos anos? Seria razoável supor que em 1835 os agentes da administração pública municipal não soubessem muito bem como orçar e nem prestar contas, mas será que tal suposição seria razoável em 1845 ou 1850?

Nesse sentido, no capítulo quatro buscamos analisar de forma mais atenta os agentes públicos envolvidos nesse processo, e para isso escolhemos para um estudo mais aprofundado o caso da Câmara da Cidade de São Paulo. De modo geral, encontramos agentes públicos bem preparados – considerando-se os padrões da época – para o exercício das funções para as quais haviam sido designados. Ademais, ao analisarmos a Câmara paulistana ficou evidente que desde a lei de 1828 seus vereadores demonstravam preocupação em se adequar às novas regras de organização da municipalidade, e depois às novas exigências com relação à contabilidade pública a partir de 1831. Quando se tem a promulgação do Ato Adicional, percebe-se uma adequação até que rápida à nova situação institucional.

Rápida, mas não fácil. Desde 1828, a Câmara vinha num esforço de respeitar o estabelecido pela lei complementar, formando para isso diversas comissões internas. Uma delas, talvez a mais importante, era a Comissão Permanente, da qual posteriormente foi desmembrada a Comissão de Contas, que passou a ser responsável pela supervisão da atuação do procurador e pela emissão dos pareceres sobre as contas a serem enviadas ao Conselho Geral. Além disso, durante grande parte desse período, a Câmara paulistana contou com o mesmo secretário, o que certamente favoreceu o aperfeiçoamento na rotina de elaboração das contas e levantamento dos informes a serem enviados para o Conselho Geral e depois para a Assembleia provincial.

Dessa maneira, se a análise do caso da Câmara paulistana mostrou todas as dificuldades desse processo de adequação, mesmo sendo os agentes responsáveis bem preparados para o exercício de suas funções, será que o mesmo pode ser dito sobre as demais localidades da província paulista? E nesse sentido, o presente trabalho mais abre possibilidades de pesquisa do que as fecha.

FONTES PRIMÁRIAS MANUSCRITAS E IMPRESSAS

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sobre o Acervo**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/acervo-historico/sobre-o-acervo/>. Acesso em: 8 mar. 2017a.

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Documentos**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **FCGP-CP29_017**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **FCGP-CP31_048**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **FCGP-CP32_079**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **FCGP-CF32_051**. São Paulo (cidade); São Paulo (província): [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_057**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **FCGP-CF34_020**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_087**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_103**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_081**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_059**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_020**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_068**. Santos; São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_027**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_043**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_021**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_063**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_002**. Atibaia; São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_057**. Pindamonhangaba; São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_035**. Jacareí; São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_030**. Itapeva; São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_017**. Castro; São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_090**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_102**. São Paulo (cidade); São Paulo (província): [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CF35_031**. Itu; São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CP47_027**. São Paulo: [s.n.].

ACERVO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **PR29_026**. São Paulo: [s.n.].

ALMEIDA, C. M. DE. **Atlas do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Litographia do Instituto Philomathico, 1868.

ANTUNES, C. Comentário Paleográfico. In: **A Estatística da Imperial Província de São Paulo - Tomo Iº - 1827**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 6–7.

ARMITAGE, J. **História do Brazil desde a chegada da Real Família de Bragança em 1808 até a abdicação do Imperador D. Pedro I em 1831**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1837.

ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Actas da Camara Municipal de São Paulo, 1826-1829**. São Paulo: Typographia Piratininga, 1922a.

ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Actas da Câmara Municipal de São Paulo, 1829-1830**. [s.l.] Typographia Piratininga, 1922b.

ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Actas da Câmara Municipal de São Paulo, 1831-1832**. São Paulo: Typographia Piratininga, 1923a.

ARQUIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Actas da Câmara Municipal de São Paulo, 1832-1834**. São Paulo: Typographia Piratininga, 1923b.

ASSEMBLEIA GERAL. **Lei de 1º de outubro de 1828 - Dá nova forma às Câmaras Municipaes, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juízes de Paz.** Rio de Janeiro: [s.n.].

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Base de Legislação**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/>.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei 41 de 21 de março de 1836.** São Paulo: Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1836.

BASSANEZI, M. S. C. B. (ORG). **São Paulo do Passado: dados demográficos, 1836**. Campinas: NEPO, 1998. v. I (1836)

BASSANEZI, M. S. C. B. (ORG). **São Paulo do Passado: dados demográficos, 1854**. Campinas: NEPO, 1999. v. II (1854)

BASTOS, A. C. T. **A Província**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BLAKE, A. V. A. S. **Diccioario Bibliographico Brazileiro - 2º Volume**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893.

BORREGO, M. A. DE M. **A Teia Mercantil: Negócios E Poderes Em São Paulo Colonial (1711-1765)**. [s.l: s.n.].

BUESCU, M. **Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.

CABRAL, J. A. T. **A Estatística da Imperial Província de São Paulo - Tomo Iº - 1827**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CANABRAVA, A. P. A Grande Lavoura. In: **História Geral da Civilização Brasileira. Tomo II: o Brasil Monárquico. Volume 4: Declínio e Queda do Império.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1971. p. 85–137.

CANABRAVA, A. P. Minhas reminiscências. **Economia Aplicada**, v. 1, n. 1, p. 157–163, 1997.

CARRARA, A. A. **Receitas e Despesas da Real Fazenda no Brasil, século XVII**Juiz de ForaEditora UFJF, , 2009a.

CARRARA, A. A. **Receitas e Despesas da Real Fazenda no Brasil, século XVIII**Juiz de ForaEditora UFJF, , 2009b.

CARREIRA, L. DE C. **História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil**.

Brasília / Rio de Janeiro: Senado Federal / Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980. v. I

CARVALHO, O. M. **Política no Município**. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1946.

CARVALHO, J. M. DE. Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: História e Argumento. In: **Pontos e Bordados. Escritos de História e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 155–188.

CASTRO, A. O. V. DE. **Tratado dos Impostos (Estudo Teórico e Prático)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

CASTRO, A. O. V. DE. **História Tributária do Brasil**. 2. ed. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1989.

CONSELHO GERAL DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO. Atas. **Jornal "O Novo Farol Paulistano"**, [s.d.].

COSTA, B. A. A Vereda dos Tratos.Fiscalidade e poder regional na capitania de São Paulo, 1723-1808. p. 1723–1808, 2012.

COSTA, I. DEL N. DA. Pesos e medidas no período colonial brasileiro: denominações e relações. **Boletim de História Demográfica**, n. 1, 1994.

CRUZ, M. L. G. DA. **A Governação de D. João III. A Fazenda Real e os seus Vedores**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1998.

CRUZ, M. L. G. DA. **Jurisdição de Capitanias no Brasil / público versus privado, a partir do processo Itaparica e Itamarandiba**. Lisboa: [s.n.].

CUNHA, P. O. C. DA. Política e Administração de 1640 a 1763. In: **História Geral da Civilização Brasileira, Tomo I. Vol. 2**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973. p. 9–44.

DEPARTAMENTO DE CULTURA. **Actas da Câmara da Cidade de São Paulo, 1835**. São Paulo: Empresa Gráfica da "Revista dos Tribunais", 1935.

EDWALL, G. **Ensaio para synonimia dos nomes populares das plantas indígenas do Estado de São Paulo**. São Paulo: Typographia e Papelaria de Vanorden & Cia., 1906.

EGAS, E. **Galeria dos Presidentes de São Paulo. Período Monárquico, 1822-1889.** São Paulo: Secção de obras d' "O estado de S. Paulo", 1926.

EGAS, E.; MELLO, O. M. **Annaes da Assembléa Legislativa Procincial de São Paulo, 1835.** São Paulo: Seção de Obras D'O Estado de São Paulo, 1925.

FARIA, E. DE. **Novo Diccionario da Lingua Portugueza**. Lisboa: Tupographia Universal, 1853. v. IV

FERLINI, V. L. A. O município no Brasil colonial e a configuração do poder econômico. In: SOUZA, L. DE M. E; FURTADO, J. F.; MARIA FERNANDA BICALHO (Eds.). . **O governo dos povos**. São Paulo: Alameda, 2009.

FLEIUSS, M. **História Administrativa do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

FLORENCE, H. **Viagem Fluvial do Tietê ao Amazonas de 1825 a 1829.** São Paulo: Melhoramentos, 1948.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª ed. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLANDA, S. B. A herança colonial - sua desagregação. In: **História Geral da Civilização Brasileira, Tomo II, Volume 1**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. **Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://ihgb.org.br/>. Acesso em: 28 mar. 2017.

Jornal "O Farol Paulistano". São PauloTypographia do Farol Paulistano, , [s.d.]. Disponível em: <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

JUNTA DA FAZENDA NACIONAL. **Notas sobre a arrecadação de impostos em Sorocaba. (FCGP-AG26_001)**. São Paulo: Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1826.

JUNTA DA FAZENDA NACIONAL. **Instruções para cobrança de impostos em Sorocaba. (FCGP-CF29_013)**. São Paulo: Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1829.

KORFF, E. Finanças Públicas Municipais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 17, n. 5, p. 7–41, 19 jun. 1977.

L'ILE-ADAM, J. DE V. DE. Carta Topographica e Administrativa da Provincia de São Paulo. In: **Cartas Topographicas e Administrativas das Províncias do Brasil**. Rio de Janeiro: Firmin Didot Frères, 1847.

LAXE, J. B. C. **Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 1º de Outubro de 1828.** Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885.

LEME, E. Azevedo Marques: o homem. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 39, p. 21–38, 1944.

LEME, L. G. DA S. **Genealogia Paulistana, vol IV**. [s.l: s.n.].

LEME, L. G. DA S. **Genealogia Paulistana, vol II**. [s.l: s.n.].

LIMA, S. E. M. **Varnhagen (1816-1878): diplomacia e pensamento estratégico.** Brasília: FUNAC, 2016.

LIMA, F. J. DE. Mapa da População e Exportação dos Municípios de São Paulo. In: **Discurso com que o ilustríssimo e excelentíssimo senhor Dr. José Thomaz Nabuco D'Araújo, Presidente da Província de São Paulo abriu a Assembleia Legislativa Provincial no dia 1º de maio de 1852.** São Paulo: Typographia do Governo arrendada por Antonio Louzada Antunes, 1852.

LOPES, M. C. DE A. Prefácio. In: **História Tributária do Brasil**. 2. ed. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1989. p. 7–9.

LUNA, F. V. Observações sobre os dados de produção apresentados por Müller. **Boletim de História Demográfica**, n. 24, jan. 2002.

LUNA, F. V.; KLEIN, H. S. Nota a respeito de medidas de grãos utilizadas no período colonial e as dificuldades para a conversão ao sistema métrico. **Boletim de História Demográfica**, n. 21, mar. 2001.

MACHADO, C. V. **O Imposto de Consumo no Brasil**. [s.l: s.n.].

MARQUES, M. DE A. Notas Genealógicas e Biográficas da Família Azevedo Marques. **Revista Genealógica Brasileira**, n. 4, p. 433–451, 1941.

MAURO, F. **Nova História Novo Mundo**. São Paulo: Perspectiva, 1969.

MELO, F. I. M. H. DE; MELLO, F. I. M. H. DE. **A Constituinte Perante a História**. Rio de Janeiro: Typographia da "Actualidade", 1863.

MILLIET, S. **Roteiro do Café. Análise Histórico-Demográfica da Expansão Cafeeira no Estado de São Paulo.** São Paulo: [s.n.].

MOLINA, M. M. **História dos jornais no Brasil**. Edição dig ed. [s.l.] Companhia das Letras, 2015.

MONBEIG, P. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec-Polis, 1998.

MOREIRA, N. J. **Diccionario de Plantas Medicinaes Brasileiras**. Rio de Janeiro: Typographia do Correio Mercantil, 1862.

MOTHE-FÉNÉLON, F. DE S. DE LA; ALLENT, B. **Beautés de Fénélon, ou Choix de ses passages les plus remarquables**. [s.l.] G. de Busscher et Fils, 1825.

MOTTA, J. F. **Corpos Escravos, Vontades Livres. Posse de cativos e família escrava em Bananal (1801-1829)**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 1999.

MOTTA, J. F.; NOZOE, N. H. Cafeicultura e Acumulação. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 24, n. 2, p. 253–320, 1994.

MÜLLER, D. P. **Ensaio d'um quadro estatístico da Província de São Paulo. Ordenado pelas leis provinciais de 11 de abril de 1836 e 10 de março de 1837.** 3a. ed. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1978.

NOZOE, N. H.; MOTTA, J. F. Os produtores eventuais de café: nota sobre os primórdios da cafeicultura paulista (Bananal, 1799 -1829). **Locus - Revista de História**, v. 5, n. 1, p. 51–84, 1999.

O SYLPHO: PERIODICO FLUMINENSE. O Sylpho: Periodico Fluminense. 1823.

PARRON, T. O Império num Panfleto? Justiniano e a Formação do Estado no Brasil do

Século XIX. In: **Ação; Reação; Transação. Duas palavras acerca da atualidade política do Brasil (1855)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

PETRONE, M. T. S. **A Lavoura Canavieira em São Paulo. Expansão e Declínio (1765-1851)**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.

PINTO, V. N. **O Ouro Brasileiro e o Comércio Anglo-Português**. São Paulo: Companhia Editora Nacional / MEC, 1972.

PODER LEGISLATIVO. Lei de 24 de outubro de 1832 - Orça a receita, e fixa a despesa para o ano financeiro de 1833-1824. In: **Coleção das Leis do Império do Brasil, 1832 - Primeira Parte**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1832.

PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834 - Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832.** Rio de Janeiro: [s.n.].

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. 11ª reimpr ed. São Paulo: Brasiliense, 2008a.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008b.

REGÊNCIA. Decreto de 31 de outubro de 1831. In: **Coleção das Leis do Império do Brasil, 1831 - Primeira Parte**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1831.

RICUPERO, R. Governo-geral e a formação da elite colonial baiana no século XVI. In: **Modos de Governar**. São Paulo: Alameda, 2005. p. 119–135.

RODRIGUES, J. B. **Notas a Luccok sobre a Flora e Fauna do Brazil**. Rio de Janeiro: Tupographia Universal de H. Laemmert & C., 1882.

RODRIGUES, J. H. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974.

SAINT-HILAIRE, A. DE. **Tableau Général de la Province de Saint-Paul.** Paris: Bertrand, 1851.

SAINT-HILAIRE, A. DE. **Viagem à Província de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1976.

SAINT-HILAIRE, A. DE. **Viagem a Curitiba e Santa Catarina.** São Paulo: Edusp, 1978.

SENADO FEDERAL. **Senador Manoel da Fonseca (SP)**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/1948>. Acesso em: 31 out. 2017.

SILVA, A. D. M. **Diccionario da lingua portugueza recopilado dos vocabularios impressos até agora, e nesta segunda edição novamente emendado, e muito accrescentado**. Lisboa: Typographia Lacerdina, 1813.

SILVA, J. DO N. **Relatorio com que o illustrissimo e excellentissimo senhor dr. Josino do Nascimento Silva, presidente da provincia de S. Paulo, abrio a Assembléa**

Legislativa Provincial no dia 16 de fevereiro de 1854. São Paulo: Typographia 2 de Dezembro de Antonio Louzada Antunes, 1854.

SIMONSEN, R. C. **História Econômica do Brasil**. 8ª. ed. ed. [s.l.] Editora Nacional, 1978.

TAUNAY, A. D'ESCRAGNOLLE. **História Administrativa do Brasil**. Brasília: DASP - Centro de Documentação e Informática, 1974. v. VII

TESSITORE, V. **As fontes de riqueza pública: tributos e administração tributária na Província de São Paulo (1832-1892)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

VARNHAGEN, F. A. DE. História da Independência do Brasil. In: **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940. p. 23–658.

VIEIRA, D. T. Política Financeira. In: **História Geral da Civilização Brasileira, vol. 2**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.

VISCONDE DO URUGUAY. Ensaio sobre o Direito Administrativo Tomo I. p. 302, 1862.

ZENHA, E. **O Município no Brasil**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S. A., 1948.