



## O CÂNON DA LITERATURA JURÍDICO-TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A OBRA DE JOSÉ ANTONIO DA SILVA MAIA

### THE CANON OF THE BRAZILIAN FORENSIC TAX LITERATURE AND JOSE ANTONIO DA SILVA MAIA'S LEGACY.

Arnaldo Sampaio de M. Godoy \*

Liziane Paixão Silva Oliveira\*\*

**Resumo:** O ensaio se propõe a inventariar obra de Direito Financeiro do século XIX, a cujo autor, José Antonio da Silva Maia, atribuiu importância na construção de um cânon nacional literário de feição jurídica. Apresenta-se uma síntese do modelo tributário brasileiro do século XIX, randômico e casuístico. O ensaio ocupa-se também de outros pontos de Direito Público, interligados com uma fórmula pouco racional de imposição de obrigações fiscais.

**Palavras-chave:** José Antonio da Silva Maia. Direito Financeiro. Linhas gerais na construção de uma literatura jurídica nacional. Atalhos conceitual entre Ciências das Finanças e demais ramos do Direito.

**Abstract:** The paper proposes an inventory on a XIX th century Brazilian cornerstone work on Financial Law. As for its author, José Antonio da Silva Maia, the paper assigns a paramount role in the building of a national literary canon shaped by a forensic outlook. The paper forwards a Brazilian last century tax law framework, somewhat load of randomness and casuistry. The paper also tackles several other features of Brazilian Public Law, intertwined on rather slightly rational formula of imposing dues and taxes.

**Key-Words:** José Antonio da Silva Maia. Financial Law. The building of a general backbone of a Brazilian national forensic literature. Conceptual shortcuts between Financial Sciences and some branches of Law.

---

Recebido em: 08.02.2021

Aprovado em: 11.03.2021

\* Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP.

\*\* Doutora em Direito pela Université Aix-Marseille 3, França.

SUMÁRIO: Introdução e contornos da investigação – 1 José Antonio da Silva Maia, publicista e financista e a Constituição de 1824 – 2 O *Compêndio de Direito Financeiro*, plano de obra e tópicos explicados – 3 As linhas gerais do *Compêndio* – 4 Os bens nacionais e a intersecção com o Direito Administrativo e com o Direito Penal – 5 A Administração e a Fiscalização das Rendas Públicas – 6 O Tribunal do Tesouro Público Nacional – 7 Linhas gerais do sistema tributário brasileiro em meados do século XIX – 8 As rendas ou receitas ordinárias. Considerações finais: A importância e o legado de Silva Maia. Referências

## INTRODUÇÃO E CONTORNOS DA INVESTIGAÇÃO

A fixação do cânon da literatura jurídica nacional exige que resgatemos nossos primeiros autores e respectivas obras. Por cânon literário jurídico entendemos um conjunto de livros de autoridade intelectual reconhecida, que compõem sequência de títulos que contemplam de modo satisfatório temas e problemas jurídicos relevantes. Com a criação das Faculdades de Direito no Brasil, em 1827, respectivamente em Olinda (e depois Recife) e São Paulo, os Estatutos do Visconde de Cachoeira remetiam aos catedráticos a tarefa de compendiar as lições, em forma de livros dependentes de aprovação. Nessa linha foram publicados nossos primeiros livros-texto, iniciando-se uma tradição literária, elevada à categoria de “fonte do direito”, ao lado dos costumes e da jurisprudência, e consubstanciada em expressão que os juristas tomaram da Teologia: a doutrina.

Entre esses livros, que geralmente transpunham em forma de versão obras estrangeiras, sobressaíam-se os “Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional”, de José Soriano de Souza<sup>1</sup>, as “Lições de Filosofia Elementar Moral e Racional”, do mesmo autor<sup>2</sup>, bem como o “Direito Natural Privado” de Paulo Autran da Matta Albuquerque<sup>3</sup>; esse último uma versão direta de obra de Francisco Nobre de Zeiller. Havia livros para todas as matérias curriculares, a exemplo do Processo (Civil e Penal), da Economia Política, do Direito Privado e do Direito Canônico. Cria-se um mercado consumidor para a literatura jurídica, ainda que incipiente.

Ao longo do século XIX o Direito Tributário não contava com autonomia, e nem mesmo a expressão – Direito Tributário - era de uso consagrado. Temas que hoje identificamos como integrantes de uma agenda epistemológica e prática de Direito Tributário eram pulverizados

<sup>1</sup> SOUSA, José Soriano de. **Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional**. Recife: A Província, 1893.

<sup>2</sup> SOUSA, José Soriano de. **Lições de Filosofia Elementar- Racional e Moral**. Recife: Livraria Acadêmica, 1871.

<sup>3</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Autran da Matta. **Direito Natural Privado**. Recife: Typografia M. F. de Faria, 1840.

em manuais de Direito Administrativo ou de Direito Financeiro. Nesse último caso era referencial o livro de José Antonio da Silva Maia (1789-1853)<sup>4</sup>, assunto do presente ensaio.

Com o objetivo de oferecer ao leitor contemporâneo o resultado desse resgate, apresentamos inicialmente uma síntese biográfica desse importante autor. Em seguida contextualizamos o ambiente jurídico de seu tempo, especialmente quanto às linhas mestras da Constituição vigente (1824). Na sequência, apresentamos as linhas gerais de seu emblemático livro, com especial atenção nos tópicos que o autor dedicou aos assuntos que compreendemos contemporaneamente pertencentes ao Direito Tributário, inclusive em seus aspectos procedimentais, a exemplo de um Tribunal do Tesouro cujas linhas gerais Silva Maia sumariou, e que no presente texto retomaremos. Há nesse passo insumo histórico para discussões presentes relativas à necessidade, alcance e limites de competência de um tribunal fiscal.

Expressões de uso corrente como “boca do cofre” compõem a construção discursiva do modelo fiscal então vigente. Há indícios de uma compreensão diferenciadora de cargos e de funções, tema recorrente no Direito Administrativo. Colhe-se interesse fórmula de garantia para com os abusos do servidor público, que se fazia mediante o pagamento de caução, por parte do funcionário, como condição para posse e exercício. Como se demonstrará havia uma hipoteca legal que incidia sobre todos os bens do servidor. Observa-se também tentativas de fixação de uma taxionomia das exações, com foco em gênero expressivo, as contribuições. O que era gênero no direito antigo tornou-se espécie no direito contemporâneo.

## **1 JOSÉ ANTONIO DA SILVA MAIA, PUBLICISTA E FINANCISTA E A CONSTITUIÇÃO DE 1824**

José Antonio da Silva Maia (1789-1853) nasceu no Porto, em Portugal, e graduou-se pela Faculdade de Direito de Coimbra. Atuou como político e jurista no Brasil. Representou Goiás no Senado do Império. Foi membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Exerceu a magistratura em Minas Gerais e também o cargo de Procurador da Fazenda na Corte. Foi Ministro da Justiça e da Fazenda na regência de Araújo Lima. Dominava com profundidade a Economia Política e a Ciência das Finanças.

---

<sup>4</sup> MAIA, José Antonio da Silva. **Compêndio de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional 1841.

Protagonizou importante papel no modelo jurídico brasileiro no contexto da Constituição de 1824 e dos arranjos políticos e institucionais do Império. A Constituição de 1824 recebeu influência muito grande da constituição francesa de 1891. O Imperador era inviolável, sua pessoa era constitucionalmente concebida como *sagrada*, não se submetia a responsabilidade alguma. Era titulado de *Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil*, devendo ser tratado por *Majestade Imperial*.

A Constituição de 25 de março de 1824 (*Constituição do Império do Brasil*) inicia-se com uma definição de *Império do Brasil*, identificado como uma associação política de todos os cidadãos brasileiros. Cidadãos formavam uma Nação livre e independente, que não admitia com qualquer outro laço algum de união, ou federação, que se opusesse à independência. O tema da cidadania era tratado de modo turvo e opaco no contexto brasileiro da década de 1820<sup>5</sup>. Não se cuidou diretamente da questão da escravidão. Há notícias de que alguma polêmica houve ao longo dos debates da Constituinte de 1823, no que se referia à abolição do tráfico. Domingos Alves Branco Muniz Barreto apresentou reservas a uma imediata abolição do tráfico; em contrapartida, José Bonifácio de Andrada e Silva, revelou-se como aguerrido abolicionista.

O território nacional era dividido em províncias, que não detinham autonomia ou soberania. Organizou-se um Estado centralizado. Tavares Bastos defendia a descentralização administrativa; Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai, defendia, por outro lado, a centralização da Administração. Esse modelo político é o pano de fundo de uma futura concepção de competências de imposição tributária. Trata-se de um esboço de federalismo, cuja tensão contemporânea desdobra-se na guerra fiscal.

Tratava-se de um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo. Mantinha-se a dinastia de Bragança como *imperante*, vinculada a D. Pedro I. Adotava-se o catolicismo como religião oficial, em regime de *padroado*, ainda que todas as outras religiões fossem permitidas com seus cultos domésticos ou particulares, em casa para tais destinadas, e que não poderiam possuir forma exterior de templo.

---

<sup>5</sup> Nesse tema, a leitura seminal é GRINBERG, Keila. **O fiador dos brasileiros- cidadania, escravidão e direito civil no tempo de Antonio Rebouças**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Havia cinco categorias de cidadãos brasileiros, nomeadamente: I) os que no Brasil tivessem nascido, ingênuos, ou libertos, ainda que filhos de pai fosse estrangeiro, desde que não estivessem a serviço do respectivo país de origem; II) os filhos de pai brasileiro, e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, que viessem estabelecer domicílio no Brasil; III) os filhos de pai brasileiro, que estivessem em país estrangeiro a serviço do Brasil, embora não viessem estabelecer domicílio aqui; IV) todos os nascidos em Portugal, e suas possessões, que sendo já residentes no Brasil na época, em que se proclamou a Independência nas Províncias, onde habitavam, aderiram à Independência, expressa, ou tacitamente, pela continuação da residência; e, V) os estrangeiros naturalizados, qualquer que fosse a respectiva religião. As condições para naturalização eram remetidas à lei.

Adotou-se o modelo de quatro poderes: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial. políticos qualificava o princípio conservador dos direitos dos cidadãos. O Poder Legislativo era delegado a uma Assembleia Geral, com sanção do Imperador. O Legislativo - - Assembleia Geral - - era bicameral, dividia-se numa Câmara de Deputados e no Senado.

Nas províncias funcionavam Conselhos Gerais. Estes eram compostos por 21 membros, nas províncias mais populosas, à época, e a saber: Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul; nas demais, os Conselhos funcionariam com 13 membros. Esses membros eram eleitos, concomitantemente com os representantes do legislativo. O conselheiro deveria ter 25 anos, ser probo, demonstrar que ganhava a vida decentemente, o que se indicava como *qualidades necessárias*. A Constituição também pormenorizava o campo de atuação do Conselho Provincial, inclusive indicando as matérias que não poderiam ser objeto de deliberação desse órgão colegiado.

O processo eleitoral disposto na Constituição de 1824 consistia em eleições indiretas; cidadãos denominados de *ativos* elegeriam em assembleias paroquiais os eleitores de província que por sua vez escolheriam os então denominados *representantes da Nação*. Era intensa a política, ainda que não houvesse, à época, linhas partidárias bem definidas, tal como hoje as concebemos.

No núcleo do modelo político, o Poder Moderador, *chave de toda a organização política*; privativo do Imperador. Este último era definido como *inviolável e sagrado*; não estava sujeito a nenhuma responsabilidade. Ao Imperador a Constituição dava o título de

*Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil*, e lhe dispensava o tratamento de *Majestade Imperial*. Definia-se como o Imperador exercia o Poder Moderador.

O Imperador também chefiava o Poder Executivo, competência que exercia por intermédio de seus Ministros de Estado. As atribuições relativas à chefia do Executivo também eram discriminadas na Constituição de 1824.

Disciplinava-se a dotação financeira do Imperador, a correção dos valores que seriam pagos, os alimentos devidos aos Príncipes, seus professores, casamento e dote de princesas, pagamento de valores devidos aos membros da Família Real, domínio de bens móveis de titularidade da Família Real, sucessão regular, extinção de linha sucessória, impossibilidade de sucessão por estrangeiro, entre outros assuntos.

Estudo sistemático e clássico da Constituição de 1824 é de José Antonio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente. No livro *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* São Vicente tratou do direito em geral, das leis e da bibliografia do direito público, num título preliminar. Em seguida, estudou os conceitos de nação, de soberania e de poderes políticos. Estudou os poderes legislativo, geral (ou nacional, como escrevia) e provincial<sup>6</sup>.

Especulou sobre a natureza desse poder, atribuições, prerrogativas, acumulações, regimentos internos, incompatibilidades. Tratou das eleições. Em seguida, estudou o poder moderador, bem como da família imperial, especialmente no que se refere à dotação e instrução de príncipes. Pimenta Bueno estudou também o regime sucessório do Império e a questão das regências. Tratou do poder executivo, com ênfase nas responsabilidades dos ministros.

Sintetizou o funcionamento do Judiciário, especialmente no que se referia à natureza, importância e composição desse poder. Tratou também dos direitos dos brasileiros, individuais (ou naturais), civis e políticos. Entre esses últimos temas, estudou o que denominava de *direito político de reforma da Constituição*. O Marquês de São Vicente também apresentou demorado e fundamentado estudo sobre as leis constitucionais e administrativas. Adaptou-se ao texto de 1824 o chamado quarto poder, indicativo de uma excepcionalidade que consagrava a autoridade imperial.

---

<sup>6</sup> BUENO, José Antonio Pimenta, Marquês de São Vicente. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. São Paulo: E. 34, 2002. Organização e introdução de Eduardo Kugelmas.

Silva Maia, pertenceu ao Conselho de Estado de D. Pedro II. Opinou intensamente sobre vários temas. Respondeu consultas e avançou propostas sobre assuntos centrais, a exemplo da discussão em torno da Lei de Terras. Um dos problemas principais da época consistia na definição de terras devolutas. Tentava-se evitar que escravos foragidos ocupassem áreas e posteriormente reclamassem títulos de propriedade. Para Silva Maia, terras devolutas, simplesmente, seriam aquelas que nunca tiveram dono, e que também não se achavam por alguém possuídas e aproveitadas<sup>7</sup>. A definição é de 1842, nuclear na Lei de Terras, que foi aprovada, no entanto, apenas oito anos depois, em 1850.

Silva Maia deixou extensa bibliografia, nomeadamente, uma *Memória da origem, progresso e decadência do quinto do ouro na Província de Minas Gerais*, um estudo sobre a *Lei de 4 de outubro de 1831, que cuidou da organização do Tesouro Público Nacional e das Tesourarias das Províncias*, um *guia para a atuação dos Procuradores da Coroa* e, principalmente, um *Compêndio de Direito Financeiro*<sup>8</sup>.

É desse último livro, *Compêndio de Direito Financeiro*, que tratamos em seguida. As linhas gerais desse livro de síntese são apresentadas. Os pontos explicados, a forma didática da apresentação, que se revela como um texto codificado, justifica que se reconheça Silva Maia como um dos pais fundadores do Direito Tributário brasileiro. O *Compêndio de Direito Financeiro* compõe um corpo canônico de obras que cuidam da tributação.

## **2 O COMPÊNDIO DE DIREITO FINANCEIRO, PLANO DE OBRA E TÓPICOS EXPLICADOS**

Silva Maia compilou e resumiu, didaticamente, temas de direito financeiro, tributário, processual tributário e administrativo. O livro, tal como um código, é dividido em títulos, capítulos e parágrafos. Silva Maia iniciou seu compêndio com as linhas gerais do direito financeiro (Título I). Indicou objeto de estudo, fontes de receita e motivos de despesa. Em seguida, tratou da administração da Fazenda Nacional, então de responsabilidade prioritária da Assembleia Geral Legislativa, com colaboração do Poder Executivo.

Esforçou-se para identificar, nos planos financeiro e tributário, o modo como os poderes se relacionavam. Nesse sentido, sua obra completa e é complementada pelo livro de

<sup>7</sup> MAIA, José Antonio da Silva. **Conselho de Estado, Ata da reunião de 29 de setembro de 1842.**

<sup>8</sup> MAIA, José Antonio da Silva. **Compêndio de Direito Financeiro, Rio de Janeiro:** Typographia Nacional 1841.

Pimenta Bueno. Explicou a arrecadação, a distribuição e a fiscalização das receitas públicas. Em seguida, tratou das rendas e do Erário. Com base na lei do orçamento, como demonstraremos, elencou os vários tributos então cobrados. No mesmo título, descreveu e elencou os bens públicos, então denominados de *bens nacionais*.

No Título II tratou da administração e fiscalização das rendas públicas, e dos respectivos funcionários, com as respectivas competências. Cuidou, inclusive, da competência e das atividades dos Ministros da Fazenda. Orçamento e balanços são tratados nesse título. Nessa parte do livro explicou o Tribunal do Tesouro, indicando funções e responsabilidades de seu Presidente, do Inspetor Geral, do Contador-Geral e do Procurador-Fiscal. Os Presidentes de Província contam com capítulo próprio, no qual descreveu a função dos chefes do Executivo na fiscalização das receitas públicas.

Em seguida, Título III, cuidou da arrecadação das rendas públicas, que dividiu em ordinárias e extraordinárias. Elencou, nesse passo, todas as exações que então se cobravam. Indicou fontes de receita hoje esquecidas, a exemplo das *Joias do Cruzeiro*, que consistiam na obrigação de que os agraciados com a Imperial Ordem do Cruzeiro tinham para com uma *Caixa de Piedade*, quando lhes expedisse o diploma honorífico, cujo valor era voluntariamente fixado pelo próprio agraciado<sup>9</sup>.

Silva Maia também compendiou todas as rendas extraordinárias do Império, tratando além disso de bens de defuntos e ausentes e do ágio de moedas e barras. Há nesse passo um extenso detalhamento das alfândegas, com indicação de todos os cargos que nessa repartição havia. Explicou a *Mesa de Rendas*, uma das mais importantes entre as repartições alfandegárias, que funcionavam nos portos.

No Título IV explicou o funcionamento das receitas públicas gerais. Sintetizou conceitos de dívida pública, que dividiu em interna e externa, explicando as respectivas inscrições e liquidações. As apólices da dívida pública foram tratadas nesse fragmento do livro. No Título V resumiu as linhas gerais da contabilidade pública, especialmente quanto aos passos de escrituração e de tomada de contas.

A responsabilidade (e respectivas penas) dos agentes públicos foi também estudada nesse título. Concussão, peita, suborno e prevaricação são tipos de feição penal que Silva Maia

---

<sup>9</sup> MAIA, Silva, cit., p. 51.



explicou, no contexto do direito criminal de seu tempo. Vigia o Código Criminal do Império, de 1830. Esse texto normativo abriu forte distanciamento entre problemas jurídicos e problemas morais, mostrando-se inovador, nesse sentido<sup>10</sup>.

### 3 AS LINHAS GERAIS DO COMPÊNDIO

Silva Maia definiu Direito Financeiro como:

aquele que compreende as regras por que se deve dirigir a Administração Geral da Fazenda Nacional, no que é relativo à receita e despesa do Império, à arrecadação, fiscalização e distribuição das rendas públicas, ao desempenho das atribuições de todos os encarregados da guarda e aplicação dos dinheiros nacionais; à tomada de suas contas, e à maneira de lhes fazer efetiva a responsabilidade<sup>11</sup>.

Nessa acepção há elementos que contemporaneamente são compreendidos por vários campos do Direito, inclusive pelo Direito Administrativo; é o caso da tomada de contas e de responsabilização de servidor público.

As fontes do Direito Financeiro, prossegue, eram esparsas. Não havia corpo normativo ou doutrinário único. Princípios, diretrizes e preceitos deveriam ser deduzidos da Constituição do Império, dos regulamentos do Tesouro Público, das leis anuais de orçamento, a par de decretos, instruções e ordens de governo<sup>12</sup>, que Silva Maia reuniu, ao longo do texto, de um modo didático.

Segundo Silva Maia a receita era composta, basicamente, do produto das *contribuições legalmente estabelecidas*<sup>13</sup>. Nessa premissa, dois pontos chamam a atenção do intérprete contemporâneo. Já vigia o princípio da legalidade, dado que as exações decorreriam necessariamente de previsão legal. Semanticamente, não havia distinções entre tributos, impostos, taxas, contribuições. Silva Maia, nessa passagem, utilizava *contribuições* como gênero, cujas espécies identificou ao longo do livro, com fundamento na lei do orçamento então vigente. O rendimento dos bens nacionais também compunha o elenco das fontes de

<sup>10</sup> PIERANGELI, José Henrique. **Códigos Penais do Brasil, Evolução Histórica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 72.

<sup>11</sup> MAIA, Silva, cit., p. 1.

<sup>12</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>13</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

receita. Reconheceu que a receita também era composta do produto de multas, emolumentos e prêmios<sup>14</sup>.

A despesa, por outro lado, se constituía de todas as somas empregadas no objeto do serviço público, com expressa designação legal, “ou pelas autoridades superiores, e seus delegados, dentro dos limites das respectivas atribuições legais”<sup>15</sup>. A despesa deveria levar em conta os créditos concedidos pela Assembleia Geral, tal como repartido pelos Ministros de Estado, “salvo o caso de urgente necessidade”<sup>16</sup>. Distinguiu a receita orçada da receita fixada. Aquele primeira era calculada por uma estimativa; esta última, era certa e positivamente determinada anualmente pelo Corpo Legislativo<sup>17</sup>. À época, receita e despesa eram geridas por um tribunal, o *Tesouro Público Nacional*<sup>18</sup>.

Essas premissas decorriam da direta interpretação dos artigos 170 a 172 da Constituição de 1824. Nesse sentido, o art. 170 dispunha que a receita e despesa da Fazenda Nacional seriam encarregadas a um tribunal, denominado de Tesouro Público, no qual se regularia a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das Provinciais do Império.

No art. 171 se dispunha que todas as contribuições diretas seriam anualmente estabelecidas pela Assembleia Geral. Por fim, no art. 172 fixou-se que o Ministro da Fazenda receberia dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas, devendo apresentar à Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral de receita e despesa do ano antecedente, bem como uma prévia do ano futuro. Havia um certo nível de controle orçamentário.

De acordo com Silva Maia a Fazenda Nacional era administrada pela Assembleia Geral e pelo Poder Executivo<sup>19</sup>. As respectivas competências foram identificadas com base na Constituição de 1824. À Assembleia competia fazer, interpretar e revogar leis em matéria financeira; fixar as despesas públicas e repartir as contribuições (tributos); autorizar que o Governo contraísse empréstimos; estabelecer os meios para que a dívida pública fosse

---

<sup>14</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>15</sup> MAIA, Silva, cit., p. 2.

<sup>16</sup> MAIA, Silva, cit., p. 2.

<sup>17</sup> MAIA, Silva, cit., p. 2.

<sup>18</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>19</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

liquidada, bem como criar os impostos, cuja iniciativa seria da Câmara dos Deputados<sup>20</sup>. Ao Executivo competia a expedição de decretos, instruções e regulamentos para a boa execução das leis<sup>21</sup>.

A arrecadação das rendas públicas era inspecionada pelo Tribunal do Tesouro Público, com inspeção especial dos Inspectores de Fazenda das Províncias. A arrecadação era feita à *boca do cofre*, quando o contribuinte se dirigia à repartição para recolher o tributo devido ou pelos contratantes, na hipótese de prévia venda da dívida fiscal<sup>22</sup>, circunstância que lembra os modelos contemporâneos de securitização.

As várias receitas públicas poderiam ser pagas em diferentes lugares. Não havia um ponto pré-determinado no qual todas as exações e débitos para com o Estado fossem recolhidos. A Casa da Moeda, no Rio de Janeiro, arrecadava os tributos incidentes sobre moedas de ouro e prata. Nos Correios se pagavam taxas de porte de cartas, situação que ainda persiste, ainda que contemos com alguma variação de pormenor. Em Londres, na Agência do Império, pagava-se o devido pelas apólices de empréstimos estrangeiros<sup>23</sup>.

As rendas públicas eram divididas, primeiramente, em *gerais* e *provinciais*, aquelas, do governo central, essas últimas, dos governos provinciais. No modelo constitucional de 1824 não se cogitava do Município<sup>24</sup>. As receitas também eram classificadas em *ordinárias* e *extraordinárias*<sup>25</sup>. Receitas gerais, prossegue o financista, eram aquelas que seriam aplicadas pelo Governo central. As receitas particulares seriam aplicadas pelos Governos provinciais, que as arrecadaram<sup>26</sup>. Insista-se, a tradição normativa brasileira não contemplava municípios.

As receitas ordinárias eram provenientes da cobrança regular das contribuições e do rendimento dos bens nacionais, cujo pagamento se fazia em conformidade com as leis, “(...) por uma tarifa estabelecida, em tempo, ou por ocasião prefixa, em casos, ou por motivos

---

<sup>20</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>21</sup> MAIA, Silva, cit., p. 3.

<sup>22</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>23</sup> MAIA, Silva, cit., p. 84.

<sup>24</sup> O tema do Município na construção dos arranjos políticos, institucionais e administrativos brasileiros é tratado com exatidão por AVELAR, Helio de Alcantara e TAUNAY, Alfredo D’Escragnolle. **História Administrativa do Brasil**, vol. 1, Rio de Janeiro: DASP, 1956.

<sup>25</sup> MAIA, Silva, cit., p. 5.

<sup>26</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

certos, e determinados”<sup>27</sup>. Receitas extraordinárias decorriam de previsão de despesas extraordinárias, e a elas seriam destinadas<sup>28</sup>.

Com base nas leis do orçamento elencou as fontes de receita do Governo Central. Entre elas, direitos de importação (15%), impostos sobre bebidas alcóolicas, sobre o chá, sobre a pólvora, direitos de ancoragem, de exportação, impostos sobre o couro (15%), taxas de correio geral, contribuições para o montepio, dízimas de chancelaria, emolumentos de certidões, foros e laudêmios, impostos sobre a mineração do ouro e outros metais, impostos de selo, sisas de bens de raiz, impostos sobre escravos, bens de defuntos e ausentes, joias do cruzeiro<sup>29</sup>.

Havia também rendas exclusivas do Município da Corte. Silva Maia referia-se à lei do orçamento e citava as décimas dos prédios urbanos, dízimos de exportação, meia sisa dos escravos, emolumentos de polícia, imposto de 20% sobre a água ardente, impostos sobre o gado de consumo<sup>30</sup>. A lista é muito extensa quando se refere às rendas com aplicação especial. Silva Maia citou os impostos incidentes sobre loterias, lojas, carruagens, barcos, taxas de escravos, entre tantos outros<sup>31</sup>.

As Províncias lançavam e recolhiam as décimas dos prédios urbanos, dízimos de exportação, impostos sobre o consumo de aguardente, sobre o gado, selos de heranças e legados, também entre tantos outros<sup>32</sup>.

Após identificar todas as fontes de receitas, Silva Maia, ainda com base na lei do orçamento, inventariou as várias despesas. No campo das despesas gerais iniciou com as despesas da Casa Imperial, que incluíam dotações para o Imperador, a título de alimentos, e de gratificações para os mestres da família de D. Pedro II. Seguiam os Ministros, Secretarias de Estado, Presidência das Províncias, Tribunais, inclusive eclesiásticos, polícia, segurança pública, Junta de Comércio, Tribunal do Tesouro Público Nacional, bispos, párocos, Exército,

---

<sup>27</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>28</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>29</sup> MAIA, Silva, cit., p. 6.

<sup>30</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>31</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>32</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

Marinha, Tipografia Nacional, Arquivo Militar, Biblioteca Pública, diplomacia, entre tantas outras rubricas<sup>33</sup>.

Em seguida, definiu e explicou as *contribuições*. Afirmou que contribuições seriam diretas ou indiretas. As contribuições diretas seriam as estabelecidas para serem lançadas e recaírem diretamente sobre as pessoas, sua propriedade, profissão ou emprego de qualquer gênero. As indiretas, não dependeriam de lançamento ou de arrolamento nominal, recaindo sobre gêneros e mercadorias de consumo, pagas indiretamente pelos contribuintes, na medida em que consumidores<sup>34</sup>.

Segundo Silva Maia, essa contribuição ainda não fora criada. Quando colocada em prática recairia sobre todos os cidadãos, “(...) indistinta, e geralmente, porque ninguém é isento de contribuir para as despesas do Estado”<sup>35</sup>. Quando às contribuições indiretas, que também deveriam ser criadas, Silva Maia entendia que deveriam estar previstas nas leis orçamentárias, a exemplo dos impostos e taxas então cobrados<sup>36</sup>.

#### 4 OS BENS NACIONAIS E A INTERSECÇÃO COM O DIREITO ADMINISTRATIVO E COM O DIREITO PENAL

O que contemporaneamente denominamos de bens públicos, a literatura jurídica do século XIX denominava de bens nacionais. O tema, bens públicos, não era então recorrentemente tratado pelos autores de Direito Administrativo. Veiga Cabral, no entanto, em livro de 1859, esboçou uma tentativa de classificar os mencionados bens<sup>37</sup>. Pereira Rego, em publicação de 1860, dedicou um capítulo para classificar os bens públicos, então denominados de bens nacionais<sup>38</sup>.

Em 1861 foram publicados dois textos clássicos de Direito Administrativo do século XIX: o Ensaio sobre o Direito Administrativo, do Visconde do Uruguai<sup>39</sup>, e o Direito

---

<sup>33</sup> MAIA, Silva, cit., p. 9.

<sup>34</sup> MAIA, Silva, cit., p. 11.

<sup>35</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>36</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>37</sup> CABRAL, Veiga. **Direito Administrativo Brasileiro, Rio de Janeiro**: Lammert, 1859.

<sup>38</sup> REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo para uso das Faculdades de Direito do Império**. Recife: Typographia Commercial de Geral Henrique de Mira, 1860.

<sup>39</sup> URUGUAI, Visconde do, Paulino José Soares de Sousa. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2002.

Administrativo Brasileiro, de Antonio Joaquim Ribas<sup>40</sup>. Porém, não há menção à classificação dos bens nesses dois livros. Essa classificação, acreditamos, não era tópico exclusivo de Direito Administrativo, como presentemente entendemos. A classificação dos bens públicos era também objeto da Ciência das Finanças.

Silva Maia definiu bens nacionais como aqueles que eram, em geral, os pertencentes ao Império, justamente porque éramos uma Nação soberana. Incluía nesse conjunto os terrenos incultos, as minas de todos os metais, as pedras preciosas, os mares adjacentes, as ilhas, as matas, os rios, os portos do mar, as estradas, os bens vagos, os prédios rústicos e urbanos adquiridos pela Fazenda Nacional, bem como “o pau-brasil, que ainda se conserva estancado, e como gênero de monopólio nacional”<sup>41</sup>.

Há no *Compêndio* muita informação relativa a servidores públicos, especialmente em relação àqueles que prestassem serviço no Erário. Deveriam caucionar, para que pudessem ingressar no serviço público, aqueles que tivessem como encargo a arrecadação de tributos, a exemplo de tesoureiros, recebedores, contratadores e exatores (fiscais). A caução se dava por intermédio de hipoteca, fiança ou depósito<sup>42</sup>. A Fazenda Nacional teria hipoteca legal sobre todos os bens dos servidores encarregados da arrecadação, desde a data dos contratos ou dos provimentos. Tratava-se de hipoteca privilegiada, e, portanto, com preferência em relação a todos os outros créditos<sup>43</sup>.

Servidores eram responsabilizados na hipótese de peita, suborno, concussão, prevaricação, falta de exação no cumprimento dos deveres, irregularidade de conduta e peculato. O peculato, de acordo consistia na apropriação, consumo, extravio, no todo ou em parte, de recursos públicos, que tivesse sob sua responsabilidade<sup>44</sup>. A irregularidade de conduta incidia na incontinência pública ou escandalosa, no vício de jogos proibidos, na embriaguez repetida, na inaptidão notória para o trabalho e na desídia habitual no desempenho da função.

---

<sup>40</sup> RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C. Livreiros Editores, 1866.

<sup>41</sup> MAIA, Silva, cit., p. 12.

<sup>42</sup> MAIA, Silva, cit., p. 100.

<sup>43</sup> MAIA, Silva, cit., p. 101.

<sup>44</sup> MAIA, Silva, cit., p. 106.

A falta de exação no desempenho da função decorria de ignorância, descuido, frouxidão, negligência ou omissão, por parte do servidor<sup>45</sup>. O suborno decorria de comprovada ação ou omissão por influência ou pedido de terceiros<sup>46</sup>. A peita decorria do recebimento de dinheiro ou qualquer outro donativo, ou mesmo aceite de promessa direta ou indireta com visas à prática ou omissão de ato contrário à lei. O não cumprimento de ato de ofício também identificava a figura da peita.

Prevaricavam aqueles que julgassem ou procedessem contra literal disposição de lei, que infringissem norma ou regulamento, que tolerassem, dissimulassem, ou encobrissem crimes ou defeitos dos subordinados, bem como os que praticassem falsidade material ou ideológica, ainda que não se usasse essas duas expressões<sup>47</sup>.

A concussão decorria da extorsão ou da exigência do que não era devido, ainda que o destinatário fosse a Fazenda Pública<sup>48</sup>. O suborno ocorria na corrupção por influência ou pelo pedido para que atuasse contra as obrigações de que era investido o servidor<sup>49</sup>. A peita era caracterizada pela aceitação de dádiva ou de promessa, direta ou indireta, para que se decida de acordo com interesse contrário ao Fisco<sup>50</sup>.

## **5 A ADMINISTRAÇÃO E A FISCALIZAÇÃO DAS RENDAS PÚBLICAS**

Silva Maia fixa uma definição de Ministro da Fazenda: é a quem privativamente competiria o expediente de todos os negócios pertencentes à administração e fiscalização da Fazenda Nacional. Também é quem referendava e assinava todos os atos do Poder Executivo, relativos aos objetos de sua repartição<sup>51</sup>. O Ministro da Fazenda também era o responsável para apresentar balanços anuais. Deveria também se responsabilizar por balanços e contas do município do Rio de Janeiro.

Silva Maia sintetizava o modo como o balanço deveria ser apresentado. Deveria ser identificada a lei ou ordem que determinava a confecção do balanço. Em seguida, a

---

<sup>45</sup> MAIA, Silva, cit., p. 105.

<sup>46</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>47</sup> MAIA, Silva, cit., p. 103.

<sup>48</sup> MAIA, Silva, cit., p. 102.

<sup>49</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>50</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>51</sup> MAIA, Silva, cit., p. 13.

importância orçada, a importância arrecadada, bem como as observações que o Ministro da Fazenda lançaria sobre o estado da cobrança. Nesse passo, o documento (balanço) guarda forte relação com assuntos de Direito Tributário.

A par de explicitar a atuação do Ministro da Fazenda, Silva Maia ainda tratou dos Ministros do Império, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros, da Marinha e da Guerra<sup>52</sup>. Mencionou a relação desses ministros com a composição do orçamento. No caso do Ministro da Guerra havia uma especificidade. O orçamento desse ministério deveria ser acompanhado de lista nominal dos oficiais existentes no Império, com declaração de comissões, gratificações e soldos pagos<sup>53</sup>.

## 6 O TRIBUNAL DO TESOIRO PÚBLICO NACIONAL

Silva Maia dedicou extenso capítulo para especificar as linhas gerais do Tribunal do Tesouro Público Nacional. Mencionado tribunal fora criado pela Constituição de 1824, art. 170, como acima observado. O Tribunal era sediado na capital do Império. Contava com um presidente, um inspetor-geral, um contador-geral, um procurador-fiscal. Era composto de uma contadoria de revisão, de uma tesouraria-geral e de um cartório<sup>54</sup>. O Tribunal ao qual Silva se referiu substituiu uma primeira versão de administração fiscal, criada por D. João.

De fato, em 28 de junho de 1808 D. João baixou alvará que criava o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. O objetivo era buscar uma mais exata administração, arrecadação, distribuição, assentamento e expediente, de que dependia a manutenção do trono, e o bem comum dos fiéis vassalos. Afirmava-se que as dilações em semelhantes negócios eram de gravíssimas consequências, nas expressões de D. João, devidamente atualizadas e editadas<sup>55</sup>.

Invocava-se que nas então presentes e inevitáveis urgências deveriam ser criados estabelecimentos adequados para a administração pública e fiscal. À época, afirmou-se que foram ouvidas pessoas do Conselho, *inteligentes e literatas, de sã consciência, zelosas do serviço real e do bem comum*. Reduzia-se a uma jurisdição todos os negócios da Fazenda Real,

---

<sup>52</sup> MAIA, Silva, cit., p. 16.

<sup>53</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>54</sup> MAIA, Silva, cit., p. 17.

<sup>55</sup> Alvará de 28 de junho de 1808.



que até então compunham jurisdições voluntária e contenciosa, exercitadas pelas *Juntas da Fazenda* e da *Revisão* da antiga dívida passiva da capitania.

D. João criou um Erário Régio e um Conselho da Fazenda, por onde, única, e primitivamente, se expediriam todos os negócios pertencentes à arrecadação, distribuição e administração da Real Fazenda do continente e domínios ultramarinos, também na linguagem do alvará, devidamente atualizada e editada. Esse Erário Régio foi substituído pelo Tribunal do Tesouro, cujo funcionamento fora explicado por Silva Maia, como segue.

O conjunto de competências do Tribunal, de acordo com uma lei de 4 de outubro de 1831 era amplo, o que enfatizado por Silva Maia. O Tribunal detinha a suprema direção e a fiscalização da receita e da despesa. Inspeccionava a arrecadação, a distribuição e a contabilidade das rendas públicas, decidindo sobre todas as questões administrativas que decorressem dessa competência<sup>56</sup>.

O Tribunal do Tesouro também exercia a suprema administração de todos os bens tidos como próprios da Nação, que não estivessem por lei a encargo de outra repartição pública<sup>57</sup>. O Tribunal tomava anualmente contas de todas as repartições públicas, por onde se utilizasse recursos da Nação. Passava quitações aos tesoureiros, recebedores, pagadores, almoxarifes, mandando proceder contra eles, uma vez constatada a ilegalidade das contas<sup>58</sup>. O Tribunal do Tesouro exercia funções que são hoje de competência do Tribunal de Contas. Os empréstimos públicos eram também supervisionados pelo Tribunal de Contas, fiscalizando sua observância, se autorizados por lei<sup>59</sup>.

O Tribunal do Tesouro fixaria as condições e supervisionaria os contratos na Corte e no Município do Rio de Janeiro. Representaria junto ao Governo, apontando deficiências na legislação fazendária. Observaria os efeitos dos tributos e proporia o que entendesse mais vantajoso à soberania nacional. Inspeccionaria os empregados das diferentes repartições da Fazenda. Julgaria as habilitações dos filhos, filhas, viúvas e mães de oficiais militares, que pretendessem receber pensão denominada de meio soldo<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>57</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>58</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>59</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>60</sup> MAIA, Silva, cit., p. 18.

Com base na norma que criou o Tribunal, Silva Maia prosseguiu identificando as competências de seu Presidente. Nos termos da regra de regência, o Presidente do Tribunal era o Ministro da Fazenda. Deveria essa autoridade levar ao conhecimento do Imperador todos os negócios do Tribunal que exigissem aprovação e assinatura do Chefe de Estado. Necessitaria submeter à Assembleia Geral Legislativa planos de melhoramento, propostas de regimentos e demais medidas legislativas. Também era competente para expedir em nome próprio ordens, instruções, títulos e diplomas, afetos à atuação do Tribunal. Abria, rubricava e encerrava os livros principais da Contadoria Geral. Assinava quitações dadas pelo Tribunal, subscritas também pelo Contador-Geral<sup>61</sup>.

Na sequência Silva Maia tratou das competências do Inspetor-Geral, do Contador-Geral, e do Procurador Fiscal. Este último era membro do Tribunal, *“especialmente encarregado de vigiar sobre a execução das Leis de Fazenda”*<sup>62</sup>. Ao Procurador-Fiscal competia interpor pareceres sobre todos os negócios do Tribunal, que versassem sobre objeto de execução de lei. Promoveria o contencioso da Fazenda Pública, fiscalizando as execuções, *“indicando os meios legais para compelir devedores remissos”*<sup>63</sup>. Ao Procurador competia acompanhar especialmente execuções de bilhetes de alfândega, de casas de leilão e modas, de décimas de prédios urbanos, de dízimas de chancelaria, de sisas, de meia-sisas e de taxas de heranças e legados<sup>64</sup>.

Esse modelo era também simetricamente utilizado nas províncias. Silva Maia explicou o funcionamento dessa fórmula, pormenorizando organização e competências das inspetorias, contadorias, fiscais, secretários, tesourarias, escrivães, fiéis (que eram nomeados pelos tesoureiros, seus auxiliares, de livre escolha), cartórios e dos então denominados empregados subalternos<sup>65</sup>.

Silva Maia seguia a tradição de um direito administrativo brasileiro, de forte inspiração portuguesa, que fora concebido ao longo da década de 1820. Há institutos antigos muito similares a modelos contemporâneos. Por exemplo, ainda em 18 de junho de 1822, portanto

---

<sup>61</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>62</sup> MAIA, Silva, cit., p. 21.

<sup>63</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>64</sup> MAIA, Silva, cit., p. 23.

<sup>65</sup> MAIA, Silva, cit., p. 34.

durante a Regência de D. Pedro, baixou-se decreto que proibia a acumulação em uma só pessoa, de mais de um emprego; além do que, exigia-se que os funcionários públicos comprovassem o *assíduo exercício*, como condição para recebimento dos respectivos vencimentos. Reiterava-se legislação do século XVII e reconhecia-se a impossibilidade de o servidor cumprir funções e incumbências no exercício de duas atividades. Tem-se nessa ordem algum sentido histórico de distinções presentes entre cargos e funções, assunto que foi retomado no início do século XX.

Os chamados empregados subalternos, ou amanuenses, eram contínuos que prestavam serviços gerais na administração pública. Silva Maia os identificou nas estruturas hierárquicas do Tribunal do Tesouro.

## **7 LINHAS GERAIS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO EM MEADOS DO SÉCULO XIX**

Na sequência, Silva Maia apresentou síntese dos tributos então cobrados, o que nos permite uma visão geral do modelo tributário vigente em meados do século XIX. Não se pode ainda cogitar de um sistema, dado que não havia uma construção racional dos arranjos institucionais então vigentes. O modelo tributário que Silva Maia se esforçou para explicar era desdobramento direto das fórmulas arranjadas desde a vinda de D. João e da família real portuguesa para o Brasil, quando se procurou anular o pacto colonial.

A vinda da Corte, e posteriormente o Primeiro Reinado, o Período Regencial e o início do Segundo Reinado, exigiram recursos que deveriam ser alcançados por um modelo tributário tão implacável quanto o que organizou ao longo do período colonial, o que significa, de algum modo, uma contradição. Lutou-se pela independência com vistas à diminuição da carga tributária. Conquistada a independência, essa persistiu. Ainda que leis orçamentárias alterassem as quantias em face das quais havia expectativa de arrecadação, as espécies tributárias eram estáveis; afinal, pouco se diferenciavam do que ocorrera no período joanino ou no primeiro reinado.

Silva Maia dividiu as rendas (e, portanto, os impostos) em ordinárias e extraordinárias. Reunidas, compunham a então denominada renda geral<sup>66</sup>. As rendas ordinárias eram compostas de direitos de importação, impostos adicionais sobre bebidas alcólicas (então

---

<sup>66</sup> MAIA, Silva, cit., p. 40.

denominadas de *bebidas espirituosas*), direitos sobre o chá, direitos da pólvora, direitos de baldeação, direitos de reexportação, direitos de expediente, prêmio dos assinados das alfândegas, direitos de armazenagem, multas, emolumentos de certidões de alfândegas, de direitos de ancoragem, de direitos de exportação, de direitos incidentes sobre os couros da Província de São Pedro (Rio Grande do Sul), de expediente de capatazias.

Havia também taxas de correio, contribuições para o montepio, contribuição sobre o fabrico de moedas de ouro e prata, direitos de chancelaria, dízimas de chancelaria, décimas urbanas, emolumentos das certidões, foros dos terrenos de marinha, laudêmios, impostos sobre mineração de ouro, matrícula dos cursos jurídicos, matrículas nas escolas de medicina, selo de letras, sisas de bens de raiz, joias do cruzeiro, emolumentos de polícia, impostos de consumo de aguardente, meia sisa de escravos, selos de heranças e legados, impostos sobre gado de consumo, imposto das loterias, impostos sobre as lojas, impostos sobre as seges, impostos sobre barcos do interior, selos de papel, taxas de escravos.

No elenco das rendas extraordinárias, Silva Maia indicava as rendas diamantinas, dos arsenais de marinha e guerra, dos estabelecimentos da administração geral, da venda de pau-brasil, de pólvora, bens de defuntos e ausentes, ágio de moedas e barras, a própria dívida ativa, moedas de cobre inutilizadas.

À luz de uma compreensão tributária contemporânea esse conjunto de incidências se revela algumas vezes incompreensível. Uma barafunda de imposições que confundem o tributarista contemporâneo. No passo seguinte, e na medida do possível, com base em Silva Maia pretende-se identificar algumas dessas incidências fiscais, com determinadas referências a antecedentes do período joanino e do primeiro reinado.

## **8 AS RENDAS OU RECEITAS ORDINÁRIAS**

Direitos de importação, segundo Silva Maia, eram cobrados em relação a produtos estrangeiros, importados e despachados para consumo no Brasil, recolhidos na Alfândega, com alíquota de 15% sobre o valor da mercadoria<sup>67</sup>. O imposto adicional sobre importação de bebidas alcólicas de procedência estrangeira não alcançava bebidas oriundas de países com

---

<sup>67</sup> MAIA, Silva, cit., p. 40.

os quais tinha tratado. A alíquota (quota) era de 50%<sup>68</sup>. O chá importado era tributado em 30% do valor de entrada na alfândega<sup>69</sup>. A pólvora era tributada em 50% do valor de entrada<sup>70</sup>.

Vivíamos uma tradição de fortíssima legislação casuística, o que ocorria mais enfaticamente desde o tempo de D. João VI. Exemplifica-se com decreto que isentava de direitos de importação uma fábrica de chapéus, por provocação de seu dono, que ordem datada de 18 de julho de 1808 identificava como José Joaquim de Brito. Naquele mesmo mês criou-se imposto de 600 réis por arroba de algodão exportado. Em setembro daquele ano isentava-se o gado vacum dos direitos de entradas nos registros; em dezembro abriu-se exceção, determinando-se a cobrança da aludida exação em relação ao gado que transitasse por Curitiba.

Um decreto de 17 de agosto de 1809 identificava as autoridades que teriam competência para o recolhimento de vários de impostos, a exemplo de subsídios de aguardente e tabaco, direitos de escravos, venda de sal, selos de papel, pescaria de baleias, entre tantos outros. No mesmo ano isentaram-se dos direitos de importação as mercadorias provenientes de Lisboa e do Porto, que nos aludidos portos já tivessem recolhido os tributos devidos.

Silva Maia procurou sistematizar as várias imposições que havia e que não se distinguiam muito da tributação que a Corte no Rio definitivamente implantou no Brasil. Na medida que mercadorias estrangeiras passavam de uma embarcação para outra, para reexportação, cobravam-se direitos de baldeação, estimados em 2% do valor da mercadoria<sup>71</sup>. Também de 2% eram as alíquotas incidentes sobre a reexportação de mercadorias estrangeiras<sup>72</sup>. Havia um adicional de direito de reexportação, na hipótese de mercadorias estrangeiras reexportadas para a África, cobrando-se mais 13%, além dos originários 2%<sup>73</sup>. No caso de reexportação de pólvora para a África a alíquota adicional era de 50%<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> MAIA, Silva, cit., p. 41.

<sup>69</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>70</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>71</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>72</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>73</sup> MAIA, Silva, cit., p. 42.

<sup>74</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

Nas alfândegas cobra-se também direitos de expediente. Eram pagos como condição aos despachos de importação, baldeação e reexportação, na alíquota de 1,5%<sup>75</sup>. Sobre o aluguel pago para depósito de mercadorias nos armazéns das alfândegas incidiam direitos de armazenagem, cujas alíquotas cresciam na medida em que as mercadorias demoravam para envio ao destinatário final<sup>76</sup>. Eram lançadas multas por infração de regulamentos, que compunham as receitas gerais, com alíquotas variáveis, “(...) conforme a importância dos casos”<sup>77</sup>. As embarcações estrangeiras deveriam recolher direitos de ancoragem, com valores fixos por tonelada<sup>78</sup>. Na exportação incidiam direitos de saída, também denominados de direitos de consulado; eram cobrados sobre gêneros de produção nacional, com alíquotas que chegavam a 7% sobre o preço corrente das mercadorias<sup>79</sup>.

Entre as receitas ordinárias elencava-se uma taxa de correio. Incidia sobre a circulação de cartas e papeis, regulada sobre o peso e pelas distâncias de mar e de terra<sup>80</sup>. Dos oficiais do Exército e da Marinha cobrava-se um dia de soldo a cada mês, para financiamento do montepio, destinado a pensionar com meio soldo respectivas viúvas, filhas mães e irmãs<sup>81</sup>. Havia também as dízimas de chancelaria. No direito português eram penalidades impostas aos litigantes que perdiam as demandas. Contemporaneamente, seriam equivalentes aos ônus de sucumbência. Incidia em 2% do valor da causa<sup>82</sup>.

Previa-se ainda a cobrança das décimas urbanas dos municípios, consistentes em 10% sobre o rendimento líquido do imóvel, se alugado, ou estimados, se ocupados pelo próprio dono, com abatimento de 10% do gasto com concertos e reformas<sup>83</sup>. Essa exação fora criada em 27 de junho de 1808 por intermédio de ordem de D. João. Originalmente a décima incidia sobre os rendimentos líquidos dos proprietários dos imóveis, e que aparecerá também no orçamento do Império para os exercícios de 1831 e 1832<sup>84</sup>. Este tributo já era utilizado em Portugal, onde existia desde 1762.

---

<sup>75</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>76</sup> MAIA, Silva, cit., p. 43.

<sup>77</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>78</sup> MAIA, Silva, cit., p. 44.

<sup>79</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>80</sup> MAIA, Silva, cit., p. 46.

<sup>81</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>82</sup> MAIA, Silva, cit., p. 47.

<sup>83</sup> MAIA, Silva, cit., p. 48.

<sup>84</sup> GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Dicionário de História Tributária do Brasil**. Brasília: ESAF, 2002, p. 58.

A décima fora criada na época de D. João VI em meio a grande crise habitacional, dado que a vinda da corte portuguesa para o Rio de Janeiro redundou em falta de moradias. No fragmento justificativo do alvará, D. João invocava que o imposto tinha inúmeras vantagens. Afirmava que podia ser repartido com igualdade. Reconhecia-se que os locatários suportariam a imposição, que seria repassada aos aluguéis. Fixava-se relação tributária muito parecida àquela que se dá presentemente em âmbito de imposto predial e territorial urbano. Isto é, a responsabilidade é do proprietário, que pelo não recolhimento responde junto ao fisco, mas que estipula em contrato particular a responsabilidade fiscal do locatário, não podendo, no entanto, invocar a cláusula em face do fisco<sup>85</sup>.

Cobravam-se também emolumentos sobre todas as certidões passadas nas alfândegas e demais repartições públicas<sup>86</sup>. Quanto aos terrenos de marinha, cobrava-se um foro por sua ocupação por enfiteuse<sup>87</sup>. Laudêmos eram lançados em reconhecimento ao senhorio direto, com alíquota de 2%, cobrado na alienação<sup>88</sup>. Sobre a mineração do ouro e de outros metais, prossegue, incidia o quinto (5%), com alíquotas distintas para algumas mineradoras privilegiadas. Silva Maia menciona a Companhia do Congo; mineradoras estrangeiras pagariam as alíquotas mencionadas nos respectivos contratos<sup>89</sup>.

As matrículas cobradas nos cursos de direito e de medicina eram registradas como receitas<sup>90</sup>. Nos contratos de compra, venda, arrematação e permuta de bens de raiz incidia uma alíquota de 10% sobre os referidos preços<sup>91</sup>. Os agraciados com mercês da Imperial Ordem do Cruzeiro recolheriam uma contribuição para a Caixa de Piedade, na expedição dos correspondentes diplomas, com valores fixados pelo arbítrio dos agraciados<sup>92</sup>.

Sobre a aguardente de produção brasileira incidia um imposto de consumo calculado em 20% do preço, “regulado pelas circunstâncias do mercado”<sup>93</sup>. Sobre casas de leilão e moda

---

<sup>85</sup> Art. 123 do CTN: Salvo disposição de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes.

<sup>86</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>87</sup> MAIA, Silva, cit., p. 49.

<sup>88</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>89</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>90</sup> MAIA, Silva, cit., p. 50.

<sup>91</sup> MAIA, Silva, cit., p. 51.

<sup>92</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>93</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

incidia uma contribuição especial, com preço fixo<sup>94</sup>. Recolhia-se meia sisa sobre o valor da arrematação de escravos, com alíquota de 5%. Ainda em 3 de junho de 1809, durante o período joanino, um alvará fixava impostos sobre a compra e venda de bens de raiz, a par da mencionada meia sisa dos escravos ladinos, isto é, aqueles que falavam a língua portuguesa, que conheciam ofício e que de certa forma se mostravam adaptados às duras condições de vida no regime escravocrata.

Sisas incidentes sobre bens de raiz, bem como as meias-sisas que incidiam sobre escravos eram, na maioria das vezes, tratadas de forma muito casuística. Tem-se notícia de uma ordem de 15 de julho de 1823, portanto, no Primeiro Reinado ainda, relativa ao fim de um contrato de arrematação pactuado com um cidadão de nome Manoel Pereira Lírio e que, a partir de então, seria arrecadado diretamente pela Fazenda Nacional. Assinada por Martim Francisco Ribeiro de Andrada, mencionada ordem dimensiona a forma casuística como se tratavam as incidências tributárias no período imperial<sup>95</sup>. O esforço de Silva Maia reside na tentativa de sintetizar e apresentar os vários tributos que havia, com base na lei do orçamento.

Sobre heranças e legados incidia uma contribuição de 10% se os herdeiros não fossem ascendentes ou descendentes diretos do *de cujus*; caso a descendência ou ascendência fosse direta, a alíquota caía pela metade<sup>96</sup>.

Sobre o gado de consumo no Município do Rio de Janeiro havia uma contribuição cobrada sobre uma tabela fixa, com valores distintos para os gados bovino, caprino e suíno<sup>97</sup>. As loterias concedidas pela Assembleia Geral ou pelas Assembleias Provinciais, cujos fundos

---

<sup>94</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>95</sup> Ordem de 15 de julho de 1823. “Havendo S. M. o Imperador resolvido que a sisa das compras e arrematações dos bens de raiz e a meia sisa das dos escravos ladinos, cujo contrato de que era arrematante Manoel Moreira Lírio, findou com o ano próximo passado fosse daqui em diante administrado nas vilas desta Província por conta da Fazenda Nacional, da mesma forma praticada antes do dito contrato, manda, pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, encarregar ao Juiz de Fora da Vila Real da Praia Grande, a arrecadação do mencionado imposto no distrito da sua jurisdição, regulando-se para este fim pelos Alvarás de 3 de junho de 1809 e de 2 de outubro de 1811, e pelas Resoluções de Consultas de 10 de fevereiro e 16 de Setembro de 1818, constante cio extrato incluso. Manda, outrossim, que faça proceder a rigoroso exame nos livros das notas dos Tabeliães para vir ao conhecimento das vendas feitas a prazos no tempo do contrito, a fim de se arrecadar as sisas correspondentes aos pagamentos vencidos depois dele, remetendo ao Tesouro Público no fim de cada trimestre, impreterivelmente a importância do que nele se houver arrecadado. Palácio do Rio de Janeiro, 15 de julho da 1823 - Martim Francisco Ribeiro de Andrada.”

<sup>96</sup> MAIA, Silva, cit., p. 54.

<sup>97</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.



excedessem um patamar determinado, estariam sujeitas a um imposto de 10%; o produto seria aplicado na amortização de papel moeda<sup>98</sup>.

Incidia também uma contribuição sobre o aluguel de lojas, armazéns, botequins, tabernas, açougues, fábricas de charuto, oficinas e escritórios<sup>99</sup>. De igual modo, cobravam-se contribuições incidentes na compra de embarcações, calculadas em 5% do valor do preço<sup>100</sup>. Havia ainda uma taxa *per capita* cobrada de proprietários de escravos; o valor era fixo e a idade do escravo não era levada em conta<sup>101</sup>. Tributos incidentes sobre lojas datavam de 1829, quando criados por uma ordem de Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Fazenda no fim do Primeiro Reinado. Trata-se de ordem inusitada, e que determinava que seu cumprimento deveria se dar *religiosamente*, como se lê em seguida:

Miguel Calmon du Pin e Almeida, do Conselho de Sua Majestade o Imperador, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda e Presidente do Tesouro Nacional. Faço saber a Junta da Fazenda da Província de... que sendo presente a Sua Majestade o Imperador, que em algumas Províncias do Império se tem suscitado dúvidas pelo motivo de pretenderem os proprietários de pequenas lojas ou tabernas, pagar menor imposto ao determinado no Alvará de 20 de outubro de 1812, houve o mesmo Augusto Senhor por bem ordenar, por Sua imediata e Imperial Resolução de 23 de fevereiro próximo passado tomada em consulta do Conselho da Fazenda sobre este assunto: 1º, que se remeta a essa Junta cópia da Provisão autenticada pelo Contador Geral respectivo, que em 24 de novembro de 1813, por igual motivo se dirigiu a Junta da Fazenda da Bahia, para que segundo a Resolução interpretativa do dito Alvará contida na mesma provisão, se possa essa Junta dirigir na cobrança dos impostos estabelecidos no referido Alvará; 2º, que a Junta faça proceder pelo Juízo competente ao lançamento anual das lojas que hão de pagar o respectivo imposto, isentando depois de competentes informações e audiência do Juiz do lançamento, aquelas que no parecer da mesma Junta não puderem por sua pobreza suportar semelhante ônus, como se acha declarado no § 2º da resolução contida na citada provisão, que se dirigiu a supradita Junta da Fazenda da Bahia, como que se cumpre por sua parte a Lei, aliviando por outra os povos de vexames. O que tudo se participa a essa Junta para sua inteligência, em iguais circunstâncias, e para que religiosamente cumpra o que por esta se determina ao dito respeito. João Rodrigues da Silva a fez no Rio de Janeiro, aos 6 de abril de 1829. - João Carlos Corrêa Lemos a fez escrever. - Miguel Calmon du Pin e Almeida<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> MAIA, Silva, cit., p. 55.

<sup>99</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>100</sup> MAIA, Silva, cit., p. 56.

<sup>101</sup> MAIA, Silva, cit., p. 57.

<sup>102</sup> Ordem nº 62, Ministério da Fazenda, de 6 de abril de 1829.

Essa ordem, presume-se, não era mais vigente à época da síntese elaborada por Silva Maia. A fórmula revela, no entanto, o tratamento casuístico que se dava à matéria. Nesse sentido, a importância do esforço de Silva Maia, que pretendia sumariar todas as incidências tributárias então existentes.

No conjunto das receitas extraordinárias, Silva Maia cogitava da possibilidade de o Estado receber pelo preço da arrematação das terras de exploração de diamantes, localizadas em Minas Gerais e em São Paulo; à época essa contribuição não era cobrada<sup>103</sup>. Havia previsão de uma renda oriunda dos arsenais de marinha e guerra, resultante da venda de materiais desnecessários, ou tidos como inúteis, a exemplo de pranchas e barças. Na mesma rubrica Silva Maia mencionava o rendimento das pedreiras da Ilha das Cobras<sup>104</sup>. As vendas do pau-brasil, que era monopólio nacional, era revertida para o Estado, com produto aplicado para pagamento da dívida externa<sup>105</sup>.

Curiosamente, reputava-se como renda extraordinária, segundo Silva Maia, a renda da moeda de cobre recolhida pelas operações do troco, e que dele restou, ficando reduzida a *cisalha*, aplicando-se o valor à amortização do papel moeda<sup>106</sup>. Cisalhas eram aparas ou fragmentos de folhas de metal.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A IMPORTÂNCIA E O LEGADO DE SILVA MAIA

O livro de José Antonio da Silva Maia permite que se tenha uma visão geral do modelo tributário brasileiro de meados de século XIX. Permite também que se perceba alguns aspectos da administração pública, muito dos quais persistem, com variação de pormenor, até hoje. O Tribunal do Tesouro, por exemplo, guarda semelhanças com a administração tributária federal contemporânea, bem como com o Tribunal de Contas da União, o que revela que matérias de direito financeiro, administrativo e tributário eram tratadas de modo convergente.

Do levantamento que apresentou dos vários tributos que então eram cobrados, pode-se constatar modelo casuístico e irregular, que se arrastava desde o período joanino. Sem

---

<sup>103</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>104</sup> MAIA, Silva, cit., p. 58.

<sup>105</sup> MAIA, Silva, cit., loc. cit.

<sup>106</sup> MAIA, Silva, cit., p. 62.

contarmos, naturalmente, com o período colonial, quando as taxas de extração fiscal eram ainda mais irregulares, desarranjadas e pesadas. No livro de Silva Maia tem-se uma síntese da organização orçamentária, financeira e tributária de meados do século XIX.

Cuida-se de um livro prático, instrumental, ainda que hoje tenha mero interesse histórico. Com exceção de alguns pontos da Economia Política o Direito Tributário não era estudado nos dois cursos de Direito que havia no século XIX. Auxiliava advogados, juízes e procuradores. É livro importante na fixação de um cânon e de um repertório tributário na literatura jurídica brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Paulo Autran da Matta. **Direito Natural Privado**. Recife: Typografia M. F. de Faria, 1840.

AVELAR, Helio de Alcantara e TAUNAY, Alfredo D'Escragnolle. **História Administrativa do Brasil**, vol. 1, Rio de Janeiro: DASP, 1956.

BUENO, José Antonio Pimenta, Marquês de São Vicente. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. São Paulo: E. 34, 2002. Organização e introdução de Eduardo Kugelmas.

CABRAL, Veiga. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lammert, 1859.

GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Dicionário de História Tributária do Brasil**. Brasília: ESAF, 2002.

GRINBERG, Keila. **O fiador dos brasileiros- cidadania, escravidão e direito civil no tempo de Antonio Rebouças**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MAIA, José Antonio da Silva. **Compêndio de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional 1841.

MAIA, José Antonio da Silva. **Conselho de Estado, Ata da reunião de 29 de setembro de 1842**.

PIERANGELI, José Henrique. **Códigos Penais do Brasil, Evolução Histórica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo para uso das Faculdades de Direito do Império**. Recife: Typographia Commercial de Geral Henrique de Mira, 1860.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C. Livreiros Editores, 1866.

SOUSA, José Soriano de. **Lições de Philosophia Elementar- Racional e Moral**. Recife: Livraria Acadêmica, 1871.

SOUSA, José Soriano de. **Princípios Geraes de Direito Público e Constitucional**. Recife: A Província, 1893.

URUGUAI, Visconde do, Paulino José Soares de Sousa. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2002.