

# O MUNICÍPIO NO BRASIL E SUA FUNÇÃO POLÍTICA (I) (\*).

*BRASIL BANDECCHI*

do Departamento de História da Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo  
e da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Franca.

## INTRODUÇÃO.

Relegado quase sempre para um segundo plano, o Município não aparece com o devido destaque na História do Brasil. Não lhe negam justiça, mas não o proclamam no justo contôrno que sua importância exige.

Este trabalho é uma contribuição ao estudo do Município no Brasil, mas apesar do esforço dispendido, queremos afirmar, sem falsa modéstia, que sôbre a matéria haverá ainda muito por fazer, e se tal não declarássemos faltariamos com um indeclinável dever de consciência e de honestidade intelectual. Na pesquisa que levamos a efeito a fim de elaborá-lo, além dos textos legais, cartas, provisões, ofícios, bibliografia especial e geral, registramos outras fontes sôbre municípios brasileiros, férteis em informações de enorme interesse para a História Regional, sem contar a monumental *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*, em 36 volumes, editada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Em consequência, queremos, agora, ressaltar, que a bibliografia relativa aos municípios é imensa, porém, no que se refere ao Município Brasileiro, como unidade político-administrativa já não o é, pois as obras desta natureza são em número bem reduzido, embora na sua maioria bem informadas, demonstrando acurada, honesta e paciente investigação.

Nas *Histórias do Brasil*, como é sabido, a matéria aparece resumidamente, mesmo quando defrontamos um Varnhagen, um Armitage, um Handelman, um Calmon e outros de igual porte. Isto, é óbvio, quando a referência se faz necessária.

---

(\*). — Este trabalho é uma síntese da nossa tese: *Função Política do Município no Brasil*.

Vê-se, pelo que dissemos, que o campo das nossas investigações não oferece profusão bibliográfica, mesmo sendo o tema sedutor ao estudioso, pois que as Vilas são as primeiras instituições regulares da nossa evolução político-social, primeiros passos da Nação, células das Capitánias e de futuro Estado.

Procuramos limitar a área deste ensaio ao período que vai da nossa emancipação política à Lei de 1840, que teve por objetivo interpretar o Ato Adicional de 1834.

Acontece, porém, que os fatos principais desse período não podiam ficar isolados de outras épocas e se fôsem isolados teríamos uma idéia inexata dos Concelhos, tal sua importância e presença em toda a História do Brasil. Assim, para explicar aquêl período, precisamos não só de penetrar o passado mais distante, como também chegar até tempo mais próximo de nossos dias. Afinal, História é uma constante em movimento.

Um dos enfoques básicos é o que trata da Família Real na América Portuguesa, quando D. João, então Príncipe Regente, com atos e leis, acelerou, dado os anseios regionais da Colônia, bem como em virtude das condições do Reino e da nova conjuntura internacional gerada pela idéia imperial de Napoleão, o processo da nossa emancipação política. A elevação do Brasil à categoria de Reino-Unido, a Revolução Liberal do Pôrto, em 1820, a convocação das Côrtes para elaborarem a Constituição Portuguesa, a eleição dos primeiros deputados brasileiros para representar o Reino da América em Lisboa, os conflitos para que se jurasse uma Constituição, ainda em projeto, a possibilidade de vigorar no Brasil a Constituição Espanhola, o regresso de D. João VI, tudo inserido numa urdidura, tornou-se indispensável focalizar para melhor entendimento.

A abordagem para o estudo comparado das Constituições Portuguesa e Espanhola e do Projeto da Assembléia Constituinte Brasileira dissolvida em 12 de outubro de 1823, fêz-se necessário para evidenciar que a Constituição de 1824, tratando especificamente do Município em apenas três artigos, foi mais sábia que as suas congêneres ibéricas citadas e do que o próprio Projeto, para o caso brasileiro.

D. Pedro I, tendo rompido com Portugal no que tange ao Império do Brasil, perdeu, por sua vez, a legitimidade dinástica para continuar no trono, embora continuasse herdeiro da corôa portuguesa, direito êste que se concretizou quando derrotou D. Miguel, assumiu o govêrno de Portugal e, depois, transmitiu-o a sua filha Maria da Glória, que reinou com o nome de D. Maria II.

As Câmaras Municipais, oriundas do voto local, representantes legítimas das forças sociais atuantes, eram naquele instante os mais respeitáveis órgãos de opinião publica, senão os únicos.

Face a esta nossa assertiva, admitimos que D. Pedro I, quando da sua aclamação e da promulgação da Lei Magna do Império, teve no apóio das Câmaras Municipais a legitimação dêsses atos de maior significado. E ouviu separadamente as Câmaras, a fim de que falassem e emendassem no que entendessem que devia ser emendado, antes de promulgar o Magno Diploma, vendo nisso, senão a aprovação declarada, ao menos a anuência dos povos. Não lhe ficaria bem promulgar uma Constituição, onde o artigo 4º proclamava que a Dinastia Imperante era a do Senhor D. Pedro I, Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil, sem que as Câmaras sôbre ela se manifestassem, ou melhor, sem que a Nação dela tomasse conhecimento e com ela concordasse ou não. Era a confirmação constitucional da sua aclamação.

A Constituição, lê-se no preâmbulo, fôra-lhe solicitada pelos povos juntos em Câmaras, o que indica que era uma aspiração nacional.

Tinham as Câmaras quase três séculos de tradição político-administrativa e não só administrativa como se depreende da simples leitura das leis. Empolgavam o poder político. E os atos que praticaram às vésperas da Independência e nos primeiros anos do Império eram acentuadamente políticos, no que se refere ao movimento emancipador.

Inquirir a origem dêsse poder político das Câmaras, que se foi corporificando ao arrepio das Ordenações e das Leis Extravagantes, mercê da política municipalista metropolitana, que se apoiava muito nos usos e costumes locais, e que levou os Concelhos a exorbitarem das atribuições que normalmente lhes estavam reservadas é o nosso intento. E tão fortemente se enraizou o poder municipal, que quando se fêz a Lei de 1º de outubro de 1828 e se promulgou o Ato Adicional de 1834, levantou-se celeuma entre os que entendiam que êsses diplomas feriam a autonomia municipal e os que afirmavam o contrário, ou seja que a resguardavam. O porque desta celeuma e as falhas da Lei de 1º de outubro e do Ato Adicional, são pontos que pretendemos demonstrar.

A Província, antiga Capitania, à época da Independência, não era bem uma expressão política e sim uma circunscrição administrativa, cujos altos funcionários (presidentes, ouvidores etc.) eram nomeados pelo Monarca, como o eram antes da separação de Portugal e o foram até a proclamação da República. O poder político da Província tinha sua fonte nos Conselhos Gerais, depois transformados em Assembléias Provinciais.

O Império possuiria, ainda, mais dois órgãos eletivos, Câmara dos Deputados (temporária) e Senado (vitalício).

Demonstraremos, ademais, em que medida a nova estrutura política nulificou o Município para fortalecer a Província. Procuraremos, outrossim, elucidar até que ponto, as Câmaras antes de 1828 eram órgãos administrativos, bem como entes políticos, desde os primórdios da Monarquia portuguesa. Tentaremos comprovar, ainda, que durante todo o Império procurou-se restabelecer o equilíbrio entre Município e Província, aspiração de quantos enfrentavam o problema municipalista. Mas tudo em vão. O desajuste permaneceu.

Foi a objetividade do artigo 68 da Constituição Republicana de 1891, que procurou restituir a autonomia local, quando estatuiu que os Estados deviam se organizar de forma que ficasse assegurado aos Municípios a autonomia em tudo que fôsse de seu peculiar interesse.

Com a proclamação da República, foram dissolvidos o Senado, a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas.

Só as Câmaras Municipais permaneceram naquele movimento. Na do Rio de Janeiro reuniram-se os republicanos mais ardorosos e ali, no velho Senado da Câmara, lavraram o ato solene da instituição do novo regime. Em São Paulo, Campos Sales, secretário interino da Comissão Permanente do Partido Republicano, no dia seguinte à proclamação da República, oficiou à Câmara Municipal da Capital comunicando a nomeação da Junta Governamental e requerendo que o Concelho reunisse o povo para ser proclamada a República em São Paulo. Prudente de Moraes, nomeado governador, respeitando a linha histórica, solicitou à mesma Câmara, para que esta, em sessão extraordinária lhe desse posse no cargo de supremo mandatário executivo no, agora, Estado de São Paulo.

Assim, as Câmaras Municipais sempre cumpriram, nos momentos decisivos, seu destino histórico, porque, associação natural, têm a força da perpétua continuidade e a continuidade da força que nasce e se robustece nas mais legítimas aspirações democráticas.

## I. — O MUNICÍPIO E A LEGISLAÇÃO PORTUGUESA.

Durante os primeiros trinta anos da nossa História, Portugal não cuidou de dar ao Brasil uma administração regular, quer porque a Índia lhe consumia energias e erário, quer porque entre as Monarquias centralizadas peninsulares a questão relativa à fixação exata do meridiano traçado em Tordesilhas (1) encontrava-se em aberto. Resolvida em parte a questão (2), pôde, então, a Corôa dar início à sua obra colonizadora de forma regular, com base no govêrno local, erigindo Vilas e instituindo os órgãos do incipiente Poder Judiciário. Com a descoberta e posse da nova terra, evidentemente as leis que aqui passaram a vigorar eram as da Metrópole, e assim tivemos as Ordenações do Reino e as de *caráter geral* e com o andar do tempo as *especiais*, ou seja as que eram feitas especialmente para o Brasil, sendo que destas as principais eram os Regimentos (3). Ao lado do direito que vinha do Reino, tivemos o *direito local*, que emanava dos órgãos da administração colonial e das Câmaras Municipais, que atendiam às necessidades peculiares da Colônia, no primeiro caso, e das Vilas, no segundo.

Temos, assim, gizado no quadro da primitiva administração colonial, os contornos legais dentro dos quais se desenvolveria a sociedade civil da América Portuguesa. E nesses contornos vejamos a administração do Município.

---

(1). — Assinado entre as Corôas de Portugal e Espanha em 7 de junho de 1494. Vide, José Carlos de Macedo Soares, *Fronteiras do Brasil Colonial*, Rio de Janeiro, 1939 e Manuel Nunes Dias, *O Descobrimento do Brasil*, São Paulo, 1967.

(2). — “Tordesilhas constituiu, na verdade, um marco no processo histórico da partilha política e econômica das regiões coloniais, partilha nunca ultimada pelas exigências sempre crescentes da orgânica imperialista”. (Manuel Nunes Dias, *ob. cit.*, pág. 154). — “Em geral nossos historiadores e cronistas atribuem a inatividade colonizadora de 1500 a 1530 às preocupações de D. Manuel pelo Império e conquista da Índia e do seu comércio. Não há dúvida que êsse lapso de desamparo é assim razoavelmente explicado e admitido. A causa, porém, não parece hoje simples, quando realmente o domínio da América necessitava nova definição o que só se fez com a revisão das juntas que em Badajoz e em Elvas, sucessivamente, em 1524 e 1529, chegaram depois de porfiados debates, sem a intervenção papal, ao acôrdo que satisfazia os clamores da Corôa Portuguesa”. João Ribeiro, *Fronteiras do Brasil*, Bahia, 2a. ed. Rio de Janeiro, 1947, pág. 10.

(3). — Notadamente dos Governadores Gerais Tomé de Sousa (1548) e Roque Barreto (1677).

Em 1532, tivemos a primeira Vila, organizada por Martim Afonso de Sousa no antigo Pôrto de Escravos de S<sup>o</sup> Vicente, pequeno núcleo ou simples feitoria desde os albores da História do Brasil (4).

Na época, vigoravam em Portugal e conseqüentemente no Brasil, as Ordenações Manuelinas, que substituíram as Afonsinas, em 1521.

As *Ordenações* constituíam verdadeira *codificação*, a primeira da Idade Moderna, embora esta prioridade não esteja registrada pela maioria dos historiadores (5).

As Ordenações Afonsinas foram escritas por iniciativa de D. João I (1385-1433). Sucedeu-o no trono D. Duarte (1433-1438), que nomeou para elaborá-las o jurista João Mendes. Completou-as o não menos notável Rui Fernandes, do Conselho do Rei, visto que o primeiro não pode levá-las a térmo. Entraram em vigor em 17 de julho de 1446, mas só foram publicadas em 1792, pela Real Imprensa da Universidade de Coimbra.

Martins Júnior pondera que

“por maior que fôsse o seu merecimento, o que é certo, entretanto, é que as Ordenações Afonsinas só estiveram em vigor durante pouco mais de meio século, sendo, no fim dêsse período, implacavelmente assoberbadas e vencidas pelo furor de legislar ou codificar, que no dizer de distinto escritor, parece ter invadido Portugal nessa época (...). Acrescente-se a tudo isso a legislação de nôvo concebida, qual a adoptada do direito romano, em parágrafos coordenados sistematicamente, formando um todo íntegro e harmônico, e bem se imaginará a soma de esforços, de estudo, de observação e cuidados doutrinários que os dois grandes codificadores, João Mendes e Rui Fernandes empregaram em empreendimento de tão grande e alto merecimento” (6).

Cinco livros formam as Ordenações (7).

---

(4). — Vide os comentários do Cmte. Eugênio de Castro ao *Diário da Navegação* de Pêro Lopes de Sousa, Rio de Janeiro, 1940, vol. I, págs. 405-417.

(5). — “Considerada a época em que foi promulgado o *Código Afonsino*, êste trabalho é um verdadei o monumento. Como código completo, dispondo sôbre quase tôdas as matérias da administração de um Estado, foi evidentemente o primeiro que se publicou na Europa, e assinala uma época importante”. Cândido Mendes de Almeida, *Código Filipino*, Rio de Janeiro, 1870, 14a. ed. págs. 20-21.

(6). — *História do Direito Nacional*, Pernambuco, 1941, 2a. ed. págs. 89-90.

(7). — Assim se denominavam: 1). — Da Justiça; 2). — Da jurisdição, pessoas e bens eclesiásticos, dos direitos reais e a sua arrecadação, da jurisdição dos donatários, do modo de intolerância dos judeus e impuros; 3). — Da ordem judiciária; 4). — dos contratos, sucessões e tutorias; e 5). — Dos delitos e das penas.

Por Carta Régia de 9 de fevereiro de 1506, D. Manuel nomeou uma comissão formada pelos drs. Rui Boto, Rui da Grã e bacharel João Cotrim. para atualizarem as Ordenações, o que foi feito e o trabalho revisto por *entendidos e letrados*, isto é, juristas. Estas Ordenações, que receberam o nome de Manuelinas, foram impressas em duas partes (1512 e 1513), entraram em vigor em 1521. Permaneceu a divisão em cinco livros.

As Ordenações, entretanto não bastavam para atender às contingências do Reino, ou melhor, do Império, e desta forma, como sói acontecer, novas leis foram promulgadas, as *extravagantes*, e quando, em 1560, veio à luz o *Repertório das Ordenações Manuelinas*, o Dr. Duarte Nunes Leão, desembargador da Casa da Suplicação, nesse trabalho cujo nome não revela sua importância, encontravam-se as leis extravagantes ao pé de cada disposição por elas modificada, atualizando, desta maneira, a lei portuguesa, o que constitui serviço de grande valor.

Por fim tivemos a última recompilação que recebeu o nome de *Filipinas*, publicada em 1603, e onde destacou-se o trabalho de Jorge Cabedo.

Nesta altura cabe uma pergunta: no vasto império português, poderiam ser as leis aplicadas rijamente em toda sua extensão, tendo em vista as diversas condições locais e os diversos povos que o integravam?

A resposta fica a cargo de Pêro Borges, nosso primeiro Ouvidor-Geral, aqui chegado em 1549, com Tomé de Sousa. Homem que sabia ver as coisas, antigo desembargador e corregedor no Algarve, gozando de prestígio e boa reputação, não era de por a mão em assunto que não conhecesse. Não gostou de como andavam por aqui as coisas da Justiça. Na verdade, não podiam andar bem, tal a situação em que se encontravam as Capitânicas na primeira metade do século XVI.

Da mesma forma que Nóbrega viria a se queixar do clero, Pêro Borges criticou a Justiça. Crítica honesta, de quem desejava que as coisas melhorassem. Sua carta enviada a D. João, datada de 7 de fevereiro de 1550 (8), é franca e sem meias palavras.

Até a instalação do Govêrno Geral, os ouvidores eram nomeados pelos donatários, os quais lançavam mão dos elementos para cá vin-

---

(8). — Waldemar Ferreira, *História do Direito Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1952, tomo II, págs. 86-92. Vide, também, Varnhagen, *História Geral do Brasil*, São Paulo, 1956, tomo I, secção XI, nota X, págs. 189-191.

dos nos primeiros anos, que, evidentemente deixavam, em boa parte, muito a desejar.

A carta de Pêro Borges é longa e é um documento do mais alto valor. Sua conclusão, sumamente importante:

“Esta terra, Senhor, para se conservar e ir avante, há mister não se guardarem em algumas coisas as Ordenações, que foram feitas não havendo respeito aos moradores daqui”.

Esta observação é sábia. Não é de se estranhar que as leis especiais para o Brasil e os *forais* dariam novo rumo à legislação, seguindo, neste terreno, trilha de usança portuguesa, no que dizia respeito ao costume da terra.

Alexandre Herculano fala dos entendimentos diversos que se tem dado ao *foral*.

“Estas definições, bem que às vezes se aproximem um pouco da verdade, são sempre mais ou menos incompletas, demasiadas ou falsas; porque geralmente nunca se atendeu bem aos caracteres distintivos desta importantíssima espécie de diplomas, de que felizmente nos restam muitos centenares, e que são a fonte mais rica, ou antes quase única, da história municipal e por consequência da história da classe a que no simulacro de representação nacional dos tempos do absolutismo se chamou *braço do povo*, e a que os franceses chamavam terceiro estado” (9).

O primeiro erro indicado pelo Soítário do Val de Lobos, é o de quererem incluir, no definir os forais, todos numa única fórmula. O outro, diz Herculano, estava em apreciar os forais como se os redatores desses diplomas tivessem idéias precisas e completas sobre a natureza da sociedade, e que distinguiam rigorosamente o direito público do civil, o sistema de administração e fazenda do exercício do poder judicial, o eclesiástico do militar, os diversos modos de possuir, etc. Nada disso acontecia: as instituições, como idéias, flutuavam indecisas, lutavam, completavam-se (10).

Para Herculano havia quatro espécies de forais:

“A primeira espécie de forais são as cartas de povoação em que se estabeleceram a existência e as relações dessas sociedades elemen-

---

(9). — *Opúsculos, tomo VI, Apontamentos para a História dos Bens da Coroa e dos Forais*, Lisboa, s/d. pág. 198.

(10). — *Idem*, págs. 199-200.



tares chamadas *concelhos* com a sociedade comp'lexa e geral chamada nação ou com seus agentes, incluindo debaixo desta denominação o mesmo rei. A tal espécie pertence o máximo número daqueles diplomas; e é esta idéia que, em regra, devemos ligar à palavra foral”.

A segunda espécie constituíam verdadeiras leis civis e penas dadas a um Concelho que já existia ou recentemente criado, que não tinha costumes ou leis consuetudinárias, ou que tivesse tais costumes que devessem ser reformados para que houvesse ordem no Município. Esta espécie é rara. A terceira constituía simples aforamento feito coletivamente ou a título genérico, a um certo número de pessoas que deviam pagar foro ou pensão ao senhor do terreno, quer êste fôsse a Corôa, quer particular. E, finalmente, a quarta espécie que não pertencendo prôpriamente a nenhuma das antecedentes, pode-se dizer que a tôdas pertence.

Êsses forais parecem ter sido destinados, não a constituir ou a restaurar um município, nem a suprir a falta de costumes tradicionais que servissem de direito civil local, nem, finalmente, a fixar a propriedade individual por via de uma carta de enfiteuse (11), mas a remover a desordem nascida da má organização anterior disso tudo, ou da tirania e violência do senhor da terra (donatário), ou da barbaria e desenfreamento dos habitantes, ou de tudo isto junto”.

### E numa síntese magistral ensina que

“sujeitando-se a uma classificação moderna poder-se-iam considerar os primeiros como pacto social, a constituição política, digamos assim, dos municípios, mas com a circunstância de ligar êste ao corpo moral, em cujo grêmio se continham; os segundos com as leis civis

---

(11). — Clóvis Beviláqua ensina: “Emphyteuse é o nome de origem grega; mas, segundo informam historiadores do direito, nos documentos genuinamente hêlênicos, não se depara a palavra *emphyteusis*, que parece ter entrado para a terminologia jurídica do direito romano por intermédio das províncias gregas: *jus emphyteuticon*. Existia, porém, a instituição, embo a sem denominação técnica, e sem linhas precisas. Era um arrendamento de longo prazo ou perpétuo, originariamente feito pelas cidades e templos e, depois, usado também por particulares, sem obedecer a regras uniformes. Transmitia-se hereditariamente entre vivos, mantidos os direitos do proprietário locador, que se expressava pelo rendimento do *canon* e cumprimento de outras estipulações contratuais”. Lembra ainda Clóvis que “no direito português esta figura jurídica tomou os nomes de *emprazamento* ou *prazo* e *aforamento*. E nos dá a definição de Planiol e Ripert (*Droit Civil Français* III, avec le concours de M. Picard, ns. 1000 e 1001): “enfiteuse é o direito real de posse, uso e gozo do imóvel alheio, alienável e transmissível por herança, conferido, perpétuamente, ao enfiteuta, obrigado a pagar uma pensão anual (fôro) ao senhorio direto””. Vide, ainda, o Título 39 do livro 4º das Ordenações Filipinas.

loais; os terceiros com um gênero de enfiteuse ou aprazamento, em que os enfiteutas adquiriam o domínio útil por um título coletivo, ficando o povoador, ou encarregado de tornar efetivo o aprazamento, o distribuir e demarcar a propriedade de cada um dos moradores, cujo número ora se indica ora não no foral; os quartos, enfim, como um composto de tudo isso, mas monstruoso e incompleto” (12).

Estas características, no entanto, não são exclusivas de cada espécie. Muitas vêzes aparecem disposições de uma incluída na outra, como disposições criminais ou civis aparecem na constituição municipal.

A organização e fortalecimento dos Concelhos obedecia a um plano político, pois que a Corôa precisava fortalecer-se contra os nobres e o alto-clero, nem sempre leais. Uma aliança entre o rei e o munícipe, com força política e privilégios inscritos nos forais, era muito importante. Organizavam-se, desta maneira, os Municípios ou Concelhos, de conformidade com os forais e diretamente relacionados com o Rei, o seu fortalecimento significava o da própria Corôa e com isto o Município passou a gozar de ampla liberdade e necessário poder (13).

Bem acentua João Batista Cortines Laxe que as antigas municipalidades portuguesas não eram corporações meramente administrativas. Elas participavam dos negócios do Reino através dos *procuradores do povo*, escolhidos por elas. Estes procuradores aparecem pela primeira vez nas côrtes de Leiria, em 1254 (14).

A princípio as Côrtes eram assembléias formadas pela nobreza e pelo clero, e a partir dêsse ano, no reinado de Afonso III (1248-1279), surgiu o terceiro estado, o povo (15).

---

(12). — *Idem*, págs. 199 e segts.

(13). — O Concelho tinha a seu encargo não a proteção de uma classe mas de tôda a população que estivesse no seu termo. O Livro Primeiro das Ordenações Filipinas, Título 66 (nas Manuelinas corresponde ao mesmo livro, Título 46, § 24) estabelece que “aos vereadores pertence ter carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho, e de tudo o que podem saber, e entender, porque a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisto hão de trabalhar”. Dai a idéia de democracia ligada intimamente ao poder local.

(14). — Alexandre Herculano, *História de Portugal*, 8a. edição, Paris-Lisboa, s/d., Tomo V, Livro VI, págs. 120 e segts.

(15). — O povo, constituído e vigorizado lentamente, vê enfim assentarem-se os seus representantes no conselho dos reis (...)” Alexandre Herculano, *Idem*, pág. 122.

Assim, passaram as Côrtes a ser constituídas pela nobreza, clero e povo, as quais deliberavam sôbre assuntos gerais de ordem econômica e legislativa, não sendo de sua competência matéria relativa à justiça e à administração, porém, e isto é de salientar-se, tratavam de importantes questões políticas (16).

Ao ensejo da codificação das leis portuguesas do que resultaram as *Ordenações Afonsinas* (1446), procurou-se uniformizar a organização das Câmaras Municipais regidas pelos forais, privilégios e costumes.

No século XIV algumas transformações importantes se assinalam na administração local. Entre elas, certos funcionários nomeados pelo Rei para fazer correção excepcionalmente nas províncias passam a ser estáveis e colocados à testa de algumas comarcas transformou-as em grandes circunscrições administrativas (17).

A época do descobrimento do Brasil vigoravam as Ordenações Afonsinas, que não chegaram a ser aplicadas no que tange às Vilas, pois em 1521 foram promulgadas as *Manuelinas*, e foi sob a vigência destas que se fundaram os primeiros Municípios da América Portuguesa, a partir de 1532, com a chegada de Martim Afonso de Sousa, nas praias vicentinas. Entretanto, seguindo a trilha de Cortinex Laxe, registramos que nas Ordenações Afonsinas encontra-se a primeira tentativa de dar um sistema comum aos Concelhos e fixar as atribuições municipais bem como estreitar os laços hierárquicos que os prendiam ao Poder Central. Por elas compunham-se as Câmaras de juizes pedâneos, que eram seus presidentes natos, de vereadores eleitos pelos *homens bons*, fixaram-se suas atribuições policiais e econômicas, sendo que as posturas que votassem estavam sujeitas à confirmação dos provedores (18)

Certo é porém que as Manuelinas seguiram as Afonsinas e se o nome do código era outro, a trilha era a mesma

Antes porém de entrarem em vigor as Ordenações Manuelinas, D. Manuel outorgou aos Concelhos Municipais o Direito de elegerem os juizes avindouros ou consertadores de demandas, cuja competência se limitava em tentar a conciliação das partes desavindas.

---

(16). — César Tripoli, *História do Direito Brasileiro*, São Paulo, 1936, 1º volume págs. 59/60.

(17). — Paulo Thedim Barreto, *Casas de Câmara e Cadeia*, in "Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional", nº 11.

(18). — João Batista Cortines Laxe, *Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 1º de outubro de 1828*, 2a. ed., Rio de Janeiro, 1885, pág. XIII.

Se o regime municipal do Código Afonsino passou para o Manuelino com o acréscimo no que tange aos juizes avindouros, a mesma linha continuou nas Ordenações Filipinas. Esta linha, porém, era bastante flexível no que tange aos usos e costumes, pois um vasto Império que abrangia quatro continentes não podia seguir outra orientação. O que Pedro Borges escrevera não se applicava somente ao Brasil.

Na diversificação dos forais estava a applicação sábia das normas. E na codificação iremos encontrar a habilidade da acomodação.

Vejamos o título LXVI do Livro Primeiro das Ordenações Filipinas, que repetia o § 26, Título 46 do Livro Primeiro das Manuelinas:

“E todos os vereadores irão à Vereança à quarta-feira e ao sábado, e não se escusarão sem justa causa. E o que não for pagará por cada um dia cem réis para as obras do Concelho, os quais logo o escrivão carregará em receita sobre o Procurador, sob pena de pagar noveados. E o que for doente, ou tiver algum negócio porque não possa ir, o fará saber os seus parceiros, e será escuso. Porém nos lugares *em que houver costume* fazerem-se mais Vereações, guardar-se-á o dito costume”.

No momento em que a lei codificada pudesse se chocar com o costume local — *em que houver costume* — que se respeitasse o costume, porque, no caso, o mais prudente e justo era prevalecer o costume.

Outro caso em que a lei abria exceção é o que determinava que aquêle que em um ano fôsse juiz, vereador, procurador ou tesoureiro, não podia ocupar no mesmo Concelho nenhum dos referidos cargos, a não ser depois de três anos a contar do término do seu mandato.

“Porém isto não haverá lugar nos lugares pequenos — proclama a lei — onde não se puderem achar tantas e tais pessoas, que sejam para servir os ditos officios: porque neste caso poderão ser officiais num ano, e noutro não” (19).

Mesmo em determinadas circunstâncias, deixavam de aplicar as Ordenações, procurando o meio mais pratico para resolver o problema de acôrdo com o momento.

---

(19). — Ordenações Filipinas, Livro I, Título LXVI.

## II. — O MUNICÍPIO NO BRASIL COLONIAL.

Varnhagen pôs em dúvida se a primeira Câmara brasileira, a de S<sup>o</sup> Vicente, foi organizada através de eleição, tal como determinava a lei. Para o autor da *História Geral do Brasil*, era natural que desde logo em uma Vila se organizasse em simulacro da Câmara Municipal, com seus vereadores, que provavelmente, a princípio, seriam nomeados, ou de *nomeação* e não de eleição; — pois não se poderia esta fazer, sem se apurarem os homens-bons que, de conformidade das Ordenações, deviam ser os eleitores (20).

De acôrdo com o que já dissemos, as circunstâncias ditavam a maneira de proceder, assim a expressão *simulacro de câmaras*, não nos parece ajustada ao caso.

O que Martim Afonso de Sousa fêz foi lançar os alicerces do govêrno local, dar início à Colonização regular do Brasil, com os elementos que trazia. Não trazia, também, uma câmara pré-montada, mas a estrutura legal traçada nas Ordenações e o poder para resolver os casos conforme a situação, poder êste que lhe facilitava, inclusive a nomeação dos primeiros oficiais da Câmara de São Vicente.

Pero Lopes de Sousa, informa com precisão que Martim Afonso criou duas Vilas, uma na Ilha de São Vicente e outra no Serra-Acima, 9 léguas dentro pelo sertão e repartiu gente nas duas e nelas fez oficiais, pondo tudo em boa obra de justiça (21).

*O pôr tudo em boa obra de justiça* tem a'ta significação e suma importância, pois com isto não só erigiu Vilas, isto é deu govêrno re-

---

(20). — *História Geral do Brasil*, vol. I, pág. 165 e 6a. ed.

(21). — “A todos nos pareceu tão bem esta terra, que o capitão I (\*) determinou de a povoar, e deu a todos homens terras para fazerem fazendas; e fez uma vila na ilha de São Vicente e outra 9 léguas dentro pelo sertão à borda de um rio que se chama Piratininga; e repartiu a gente nestas 2 vilas e fez nelas oficiais; e pôs tudo em boa obra de justiça, de que a gente tôda tomou muita consolação, com verem povoar vilas e ter leis e sacrifícios, e celebrar matrimônios, e viverem em comunicação das artes; e ser cada um senhor do seu; e vestir as injurias particulares; e ter todos outros bens da vida segura e conversável”, *ob. cit.*, vol. 1<sup>o</sup> págs. 350-351.

(\*). — Pero Lopes de Sousa refere-se ao irmão, Martim Afonso, chamando-o de Capitão I.

gular aos povos, mas organizou a família, regularizou a sociedade e a todos deu vida *segura e conversável*.

No que diz respeito à nomeação dos primeiros vereadores de Câmaras recém-fundadas, ainda em 1726 tal se deu na criação da Vila de Fortaleza, hoje capital do estado do Ceará. Manuel Francês fundou a Vila da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção do Ceará Grande e nomeou juízes e mais oficiais da Câmara, para que como bons e fieis vassallos administrassem justiça aos moradores da Vila e cuidassem do seu aumento e bem comum (22).

O atendimento às circunstâncias locais ou de momento, muitas vezes se fazia ao arpejo das leis. Ou melhor, de acordo com a flexibilidade que a lei oferecia. J. C. de Ataliba Nogueira chama a atenção para as passagens das Atas da Câmara Municipal de São Paulo, em que vereadores diziam ter cumprido ao que mandava Sua Majestade em suas leis, para, em seguida, concluírem que procederam como era uso e costume (23).

Os vereadores e mais oficiais da Câmara de São Paulo, tinham que resolver casos estribando-se nos usos e costumes, pois só em 1587, houve duas reclamações no Concelho porque este não possuía as Ordenações do Reino, sem as quais, evidentemente, não podiam conhecer a lei tal como era.

No sábado, dia 13 de junho daquele milésimo, o almotacel João Maciel requereu que lhe dessem as Ordenações para poder orientar-se no exercício de suas funções, pois que temia sofrer qualquer penalidade pelo não exato cumprimento do seu dever. Os oficiais lhe res-

---

(22). — Ata da fundação de Fortaleza: "Manuel Francês Capitão Mór da Capitania do Ceará Grande, a cujo está o govêno dela, por Sua Majestade que Deus guarde etc.. Porquanto Sua Majestade que Deus guarde por sua real ordem que haja em vila nesta fortaleza de Nossa Senhora da Assunção do Ceará Grande para aumento desta Capitania e defesa da dita Fortaleza, em cumprimento de dita e real ordem fundo e crio esta Vila em nome d'El Rei Nosso Senhor, para que nomeio a Vossas Mercês por juízes e mais oficiais do esta Vila da Câmara, para que como bons e fieis vassallos administrem justiça aos moradores desta vila e cuidem do seu aumento e do bem comum, guardando em tudo as ordens e fiel vassalagem ao dito Senhor, agradecendo-lhe a mercê de os honrar com esta mercê, como também em nome do dito senhor lhe consigno pôr têrmo esta Vila por extrema — do riacho da Piracubura (Precabura) até a serra Ibiapaba e todo o território da parte da fortaleza, ficando outra maior parte para vila do Aquirás, para que se conserve e aumente conforme Sua Majestade manda". Apud, Raimundo Girão, *Geografia Estética de Fortaleza*, Imprensa Universitária do Ceará, 1959, pág. 74).

(23). — *Lições de Teoria Geral do Estado*, São Paulo, 1969, pág. 151.

ponderam que na Vila não havia livro de Ordenações nem onde comprar (24).

No dia 3 de outubro seguinte, é o próprio escrivão quem reclama as Ordenações para que os oficiais da Câmara tivessem conhecimento dos seus regimentos

“como sua majestade manda”

e teve como resposta que

“na terra não havia livreiros nem quem nos vendesse mas que fariam o impossível pelo haver mais prestes que pudesse...” (25).

Isto para demonstrar que a Câmara se organizava de conformidade com a lei portuguesa, mas que não havia na aplicação da lei um formalismo incômodo que trouxesse embaraço ao governo local, preferindo-se muitas vezes, a prudente orientação traçada pelos usos e costumes, o que era perfeitamente cabível dentro daquela estrutura legal maleável que oferecia a possibilidade de se encontrar solução às questões suscitadas.

Aliás, isto, no que diz ao direito local, era velha tradição.

Nem se argumente que havendo já as *Ordenações* e as *Leis Extravagantes*, os usos e costumes perderam sua grande expressão como fonte do direito, porque no caso em foco, lembrando o jurisconsulto Pêro Borges, deve-se levar em consideração que as Ordenações foram feitas tendo em vista os povos de lá e não os de cá. Esta fase dos usos e costumes, ainda arraigada no Ocidente Europeu, tornou-se uma constante no Brasil na complementação da lei, cujas condições eram de uma sociedade em organização. E é face desta situação do Brasil, que recorremos à *História do Direito Português* de autoria do prof. Guilherme Braga da Cruz, que nos oferece um panorama da época visigótica quando o costume em Portugal se acentuou como fonte do direito e na Reconquista quando êle encontrou terreno próprio para se tornar a principal entre tôdas as fontes jurídicas. Diz, referindo-se ao período da Reconquista que

“nenhuma fonte se quadrava tão perfeitamente com o caráter da sociedade dessa época, que era também uma sociedade entregue a si mesma, que livremente se organizava e desenvolvia, sob a pressão direta dos fatores econômicos, geográfico, morais e religiosos, sem qualquer intervenção do Estado”.

---

(24). — *Atas da Câmara Municipal de São Paulo* (1562-1596) 2a. ed. São Paulo, 1967, pág. 316.

(25). — *Idem*, pág. 330.

O costume, na Reconquista, é, em princípio, fonte de direito local, que sendo diverso dos Municípios ou Concelhos vizinhos não chegam a ser antagônicos (26).

Esta fôrça emanente do costume vigorou no Brasil nos primeiros séculos, respeitada a justa medida de um

“saber só d'experiências feito” (27)

e como necessidade de se adaptarem as leis do Reino às exigências da terra e vice-versa.

No caso, costume, define Braga da Cruz, era a fonte de direito formada por qualquer outro modo menos pelo processo legislativo. Não se há, portanto, que defini-lo tal como o concebemos hoje e nem como faziam os romanos (*tacitus consensus populi, longa consuetudines inveteratus*) (28). Seu sentido era, assim, muito mais amplo. E, por isso, no entendimento dêste sentido que vamos encontrar o escritor brasileiro, João Francisco Lisboa, estranhando o poder que as Câmaras Municipais se arrogavam nas cidades de São Luís e de Belém. E dizia que

“um dos fenômenos mais extraordinários que nos oferece a história colonial é sem dúvida a grande expansão do elemento municipal, ou melhor o imenso poder político que se arrogavam os senados das duas cidades de São Luís e de Belém, e, à volta dêles, a classe dos nobres de que saíam seus membros” (29).

Ministros, Oficiais e Câmaras tinham a liberdade de escrever diretamente ao Rei, e o faziam por ordem expressa dêste, sôbre todos os fatos inclusive queixas contra o governador ou qualquer outra autoridade, porque convinha a apuração da verdade a bem do serviço.

Esta liberdade de escrever ao Rei criticando governadores e até solicitando fôssem os mesmos substituídos, vinha dos primeiros anos da colonização e recuava, ademais, à Idade Média portuguesa. A opo-

---

(26). — Lições proferidas na Universidade de Coimbra, coligidas por A. Barbosa de Melo, Coimbra, 1955, págs. 285 e segts.

(27). — Camões, *Os Lusíadas*, Canto IV, 94.

(28). — *Ob. cit.*, pág. 287.

(29). — João Francisco Lisboa, *Apontamentos para a História do Maranhão in Obras*, com uma notícia biográfica pelo Dr. Antônio Henrique Leal e de uma apreciação crítica do ilustre escritor Teófilo Braga, Lisboa, 1901, vol. II, págs. 46-47.



sição das Câmaras Municipais aos atos irregulares dos governadores se fêz sentir desde o início, ou seja desde o tempo do primeiro Governador-Geral.

Vejamos um caso dos primórdios da nossa História. O artigo 9º do Regimento dado a Tomé de Sousa rezava que lhe era facultado dar de sesmarias terras a pessoas que as pedissem e que as quisessem povoar e aproveitar dentro de prazo que lhes fôsse marcado, terras que seriam dadas livremente, sem fôro algum, com exceção do dízimo à Ordem de Nosso Senhor Jesus Cristo e com as condições e obrigações do foral dado às ditas terras e de confirmidade com as Ordenações, Livro 4º, título das sesmarias, e com a condição de residirem na Bahia, em cujo têrmo o Governador tinha poderes de dar terras.

Nada mais claro, condições positivas, onde não cabe interpretação, porque a interpretação cessa onde a lei é clara.

Isto posto, sem a menor sombra toldando a meridianidade do texto, Tomé de Sousa, com os poderes que lhe foram outorgados, passou a distribuir as terras da Bahia, em sesmarias. E querendo agradecer o Conde de Castanheira, D. Antônio de Ataíde, valido do rei D. João III, deu uma sesmaria a D. Violante, mãe do poderoso nobre, em Pirajá. A câmara da Bahia, porém, embora engatinhasse ainda na sua função de guardiã da lei, se opôs à concessão, que segundo a lei do Reino e o Regimento do Governador, só seria boa e valiosa para quem residisse na Bahia, ocupasse as terras, as cultivasse ou nelas criasse gado, e a mãe do Sr. Conde de Castanheira, habitava na Metrópole e não na Bahia... e tudo indicava que nunca viria cuidar delas pessoalmente... (30).

Há outro ponto que nos parece extremamente importante. E' quanto as pessoas que podiam ser oficiais da Câmara. Se em algumas como a de Olinda, não podiam formar pessoas de ofícios mecânicos, isto é, operários, em outras, como a de São Paulo, tal restrição não era impedimento intransponível. Edmundo Zenha lembra que pelas disposições legais e costumes metropolitanos, os oficiais mecânicos não podiam exercer cargos na Câmara nem formar entre os homens bons. Não podiam... mas a lei deixava sempre a porta aberta para a interpretação e os intérpretes chegavam sempre a conclusão que convinha aos interesses locais. Assim: a proibição vigorava quando o candidato estivesse no exercício daquela ocupação... E este subter-

---

(30). — I, Accioli (Bras Amaral), *Memórias Históricas e Políticas da Bahia*, Bahia, 1919, vol. I, pág. 313.

fúgio usou-se quando necessário, pelo que os ofícios mecânicos deixaram de ser impedimento ao exercício de cargos municipais. As Atas da Câmara de São Paulo estão repletas de exemplos comprovantes. Manuel Esteves, eleito para substituir o Juiz Francisco Jorge, era munícipe que possuía loja aberta e comerciava, o que constituía impedimento ao exercício de cargo público. Depois de alguma relutância a Câmara aceitou em dar-lhe posse. Um oficial mecânico, Geraldo da Silva, foi eleito procurador em 1633 e sua posse foi bastante discutida, devido à sua condição profissional, óbice que acabou sendo removido para que ocupasse o cargo. Manuel Fernandes Ramos, pai de ilustres bandeirantes, fora ferreiro, o que não impediu que ocupasse o cargo de juiz ordinário em São Paulo. Diogo Rodrigues, comerciante, em 1654, teve mandato de procurador (31).

Em São Paulo e outras Vilas, apesar do seu isolacionismo inicial e das restrições legais ao adventício e embora o Alvará de 12 de novembro de 1611, que estabelece tais restrições, tivesse criado a possibilidade de serem eleitos pessoas de fora, desde que não apresentassem outros impedimentos, houve casos em que até degredados foram eleitos e ocuparam o cargo (32). Quando nos referimos a degredados, falamos daqueles que como Simão de Toledo Piza havia delinqüido, como confessa em seu testamento, por secretos juízes do destino ou Filipe Campos que cometera, em Coimbra, um crime de morte, levado por acidentes do tempo e extravagâncias de estudante (33), mas que aqui se tornaram homens prestantes à coletividade, pagando com o degrêdo a pena e conquistando com o trabalho, arrependimento e dignidade, um lugar merecido no rol dos homens bons.

Dizemos isso, porque o Alvará de 12 de novembro de 1611, em que se declara a forma de fazer eleições dos juízes e vereadores, determina que os eleitos fôsem pessoas naturais da terra, e da governança dela, ou houvessem sido seus pais e avós, de idade conveniente, sem raça alguma, e se viessem a escolher pessoa que não fôsse natural da terra, que tivesse ela qualidades exigidas.

A preferência era, portanto, para os naturais da terra.

Diante do que vimos, o inciso não tinha integral aplicação.

---

(31). — Edmundo Zenha, *O Município no Brasil*, São Paulo, 1948, pág. 94.

(32). — Entre os degredados havia pessoas que cometeram delitos insignificantes, aliás a maioria. Não obstante as Provisões de 23 de julho de 1745 e 4 de março de 1747, estabeleciam que em São Paulo e São Luís só podiam participar da Câmara os filhos das respectivas capitánias.

(33). — Edmundo Zenha, *ob. cit.*, pág. 93.

Em Olinda, entretanto, já com uma aristocracia colonial formada só havia lugar no Concelho a quem pertencesse a essa nobreza.

“E ali ninguém entrava. Do senado não podiam ser membros senão os nobres. Quem não era nobre não tinha o nome nos *pelouros*, e não podia, portanto, ser eleito ou sorteado para a Câmara.

Tôda a gente que se exclui de Olinda vai-se confinando no Recife, e enriquecendo no trabalho, principalmente, no comércio, que a nobreza julga função própria só de plebeus. Todos os que só querem ganhar dinheiro ficam ai, no bairro comercial” (34).

No Recife, forma-se, logo, uma burguesia rica que passa a dominar, economicamente, a Capitania. Seus componentes, que eram negociantes e na maioria portugueses, querendo ingressar na Câmara, sofreram forte oposição dos olindenses, que os chamavam de mascates por se dedicarem ao comércio.

Em 1703 conseguiram os recifenses, os mascates, o direito de disputar cargos em Olinda, mas esta ordem foi anulada, em seguida. Só restava, então, a elevação do distrito de Recife à categoria de Vila, desmembrando-se de Olinda.

A luta se acendeu entre burguesia e aristocracia.

Não é aqui lugar para maior análise desta luta que terminou com a ereção de Recife em Município e sim para constatar que se nuns lugares havia maior comunhão entre naturais e reinóis, em outros tal não acontecia, fruto com tôda a certeza daqueles dois *Brasis* descritos com tanta acuidade por Oliveira Martins (35).

Com isto, indicando também a exceção, queremos demonstrar o espírito liberal que alimentou o Município do Brasil, pois que as Câmaras não estavam abertas somente para a chamada nobreza ou para os proprietários de terra. A lei fala em senhorio da terra (36),

---

(34). — Rocha Pombo, *História do Brasil*, atualizada por Hélio Vianna, 14a. ed. São Paulo, 1967, pág. 210.

(35). — *O Brasil e as Colônias Portuguesas*, Lisboa, 1953, 6a. edição, págs. 71 e segts.

(36). — “E os juizes que sairem por pelouros, mandarão requerer as Cartas para usarem de seus officios de julgado, aos Desembargadores do Paço, ou Corregedor da Comarca ou ao Senhorio da Teira, se para isso, por sua doação ou privilégio lhe for dado poder”. — “E mandamos que qualquer senhor de terras, ou pessoa que poder tiver de fazer eleição...” *Ordenações do Senhor Rei D. Manuel*, Coimbra, na Real Imprensa da Universidade. Ano de MDCCLXXXVII, Livro I, Título XLV. Nas *Ordenações Filipinas*, Livro I, Título LXVII.

em homens bons (37), não se nega, mas quem desejar estudar o Município atendo-se apenas ao texto legal, nunca o compreenderá. Entretanto, como já vimos, faziam parte das Câmaras homens que não pertenciam a nobreza da terra.

Há uma outra tecla que desejamos tocar para melhor caracterizar a distinção entre vila e cidade. O fato de o Brasil pertencer também à Ordem de Cristo da qual o Rei era Grã-Mestre, fêz com que com raras exceções, só vilas fôsem criadas nos tempos coloniais, pois as cidades deviam se assentar em terras alodiais. Na realidade, a questão era mais de ordem eclesiástica, pois o Vaticano não consentia que bispados fôsem instalados em Vilas, por serem os bispos nobres de primeira grandeza e príncipes titulares, e sim em Cidades (38). Desta forma, sempre que se cuidou em criar bispados as Vilas foram elevadas à categoria de Cidade, mas no sentido político-administrativo pouco ou nenhum significado tinha. As Câmaras não gozavam só de independência mas estavam a salvo da coação dos poderosos, os quais não podiam estar presentes às vereações (39).

---

(37). — “O vocábulo “*Homens-bons (boni-homines)* que, tratando-se das classes não-nobres, é aplicado em especial à dos herdadores, como a mais autorizada entre elas, encontrar-se-á em certos monumentos, principalmente em atos judiciais, qualificando os indivíduos mais respeitáveis das classes nobres e privilegiadas”. (Alexandre Herculano, *ob. cit.*, Tomo VI, Livro VII, pág. 216). Entende-se por *Herdador* ao “indivíduo não-nobre que possui hereditariamente a propriedade livre”. (Alexandre Herculano, *Idem*, pág. 215).

(38). — “Como os bispos, que eram então nobres de primeira grandeza e príncipes titulares, não podiam residir, nem o Papa o consentiria, em Vilas, porque estas não se fundavam em terras próprias, quando se criaram os bispados no Brasil. O Rei, na qualidade de grão-mestre e da Ordem de Cristo, emancipou a terra como feudo empregado no serviço da Fé, elevando à categoria de Cidades as Vilas destinadas à Séde Episcopal”. (Max Fleiuss, *História Administrativa do Brasil*, São Paulo, s/d., 2a. edição, págs. 10-11).

(39). — “E ao fazer as posturas e Vereações, nem a outra cousa, que os Vereadores houverem de fazer na Câmara, não consentirão, que nelas estejam os Senhores das Terras nem seus Ouvidores, nem Alcaldes-Moços, nem pessoas poderosas; e se lá entrarem, requeiram-lhes que digam o que querem, saiam-se logo, e eles façam sua Vereação. E não se querendo sair, a farão logo disso auto ao Corregedor da Cõte dentro de um mês. E o Senhor da Terra, que tal fizer, pagará cem cruzados, metade para quem acusar, e a outra para os cativos. E se for seu Ouvidor, será condenado em dois anos de degredo para a África, e privado do Officio. E os Vereadores, que assim não cumpriem em incorrerão nas mesmas penas, e mais pagará cada um vinte cruzados; e essas mesmas penas haverá o Escrivão da Câmara, que no fazer de tal auto for negligente. Porém aos que por suas doações e privilégios, por nós confirmados for outorgado que possam entrar e estar nas Câmaras, guadar-se-á o que for por suas doações ou privilégios lhes expressamente for outorgado”. *Ordenações Filipinas*, Livro I, Título LXVI, § 30. As *Manuelinas* dispõem de igual maneira).

Mas não paravam aí as garantias dadas às Câmaras, porque, rezava o § 31 do Livro e Título citados das *Ordenações*, não deviam as autoridades locais consentir que qualquer pessoa, por poderosa que fôsse, atentasse contra as posturas e se o fizessem deveriam os Juizes ter ciência para prover no caso. Mas poderia acontecer que os Juizes não quisessem tomar conhecimento e então deveriam recorrer ao Corregedor da Comarca ou ao próprio Rei, a fim de que provessem e mandassem dar emenda.

Vê-se, pois, que os Senhores de Terras e os poderosos, salvo os que lhes fôsem outorgados privilégios, não podiam sequer comparecer às Câmaras durante a Vereação, mas para os que atentassem contra as posturas, sem exceção nem privilégios, todos deviam ser denunciados para que respondessem conforme fôsse de razão.

A questão, portanto, de serem terras próprias, aloidais, isto é, livres de encargos ou de direitos senhoriais, voltamos a dizer, não tinha sentido no que tange às Câmaras, pois que a lei básica, no caso as *Ordenações*, não oferece motivos para tratamento diverso.

No plano das honrarias que as Câmaras tinham, podemos citar a Provisão de 18 de junho de 1677, que lhes permitia usar pendão à frente nos dias festivos e ocupar, nas ocasiões de cortejos, a direita dos governadores; o Decreto de 13 de maio de 1810 que deu à Câmara do Rio de Janeiro o título de *leal* e o que condecorou os membros da de São Paulo com as honras de Cavaleiros Fidalgos.

Outros privilégios eram bem mais objetivos, como os que estenderam às Câmaras do Rio de Janeiro (Alvará de 10 de fevereiro de 1642), da Bahia (Alvará de 22 de março de 1646), do Pará (provisão de 20 de julho de 1655), de São Paulo, (1730), os privilégios outorgados à do Pôrto.

Eram êstes privilégios: Na inscrição dos pelouros, para votarem e serem votados nos cargos do Concelho, só entravam os homens limpos e de boa geração, nobres, fidalgos da Casa Real, infanções e descendentes de conquistadores, ou povoadores, que haviam ocupado empregos públicos.

#### A Câmara e os moradores das cidades privilegiadas

“não podiam ser postos a tormentos senão nos casos em que pudessem êstes ser applicados aos fidalgos, com os quais ficavam a êsse respeito equiparados” (40).

---

(40). — João de Azevedo Carneiro Maia, *O Município — Estudo sôbre a Administração local*, in “O Pai do Municipalismo”, São Paulo, 1962, Livro Primeiro, Secção XI, pág. 93.

Ou ainda, a concessão dada à Câmara do Rio de Janeiro (Alvará de 16 de setembro de 1644) de nomear governadores em falta de sucessão legítima para o cargo (41).

O que também deu muita força ao espírito democrático das Câmaras, principalmente, foram a forma de eleição, seu entendimento direto com o Reino, sem intermediários portanto, e o envio de procuradores às Côrtes.

A forma de eleição dos juizes, vereadores, almotacés e outros oficiais era regulada pelo Título LXVII do livro Primeiro das *Ordenações Filipinas*, que correspondia ao Título XLV e §§ do Livro de igual número das Manuelinas.

Para a nossa tese, o processo eleitoral é de relativa importância, o fundamental é ressaltar que o voto era secreto, que não era permitida a presença no ato das eleições das pessoas poderosas, Senhores de terras e Alcaldes-Mores, salvo se para tal tivessem privilégio (42).

E como nas Ordenações não estava previsto a maneira de coibir certos excessos e nem fixavam penas aos que perturbassem as eleições, foi baixado o Alvará de 12 de novembro de 1611, que cuidava dos delitos eleitorais, previa pena aos infratores e dava instruções para o pleito. Nele se determinava que os Corregedores, Ouvidores ou Juizes Ordinários que houvessem de fazer eleições, deveriam lançar pregões, a fim de que nenhuma pessoa de qualquer qualidade e condição que fôsse, subornasse na dita eleição, pedindo voto para sí, nem para outrem, nem por qualquer via inquietasse, sendo certo que disso seria tirada devassa. E os que praticassem suborno ou perturbassem a eleição seriam presos e processados, com pena de dois anos de degredo na África e multa de cinquenta cruzados para os cativos. Se a eleição tivesse qualquer vicio ou se o eleito não preenchesse as condições legais, qualquer do povo podia impugná-la (43).

Perante a Câmara da Capital da Colônia eram empossados os governadores-gerais, ouvidores-gerais, funcionários de nomeação régia. Nos cargos referentes às Capitâneas, eram pelo governador ou na Câmara, sendo que esta podia se recusar a dar posse se os papéis não estivessem em ordem.

---

(41). — *Idem*, pág. 92.

(42). — Na Introdução do livro *Regimento das Câmaras Municipais* de Cortines Laxe, item XII e XIII, págs. XVIII e XIX, da 2a. ed., Rio de Janeiro, 1885, vem descrito de maneira bastante clara o processo eleitoral.

(43). — Provisão de 4 de fevereiro de 1708 completada pela de 28 de fevereiro de 1727. Cf. Cortines Laxe, *ob. cit.*, pág. XXI.

Manuel Guedes Aranha, procurador do Maranhão em 1685, afirmava com certa arrogância que

“se os governadores representam as pessoas reais, as repúblicas (Câmaras ou Senados) representam os primeiros govêrnos do mundo” (44).

Num simples caso de etiqueta surgido entre o governador e a Câmara de Olinda, teve a Corôa que decidir, concluindo que ambos representavam igualmente a pessoa do Rei (45).

Sem nenhuma interferência dos governadores, as Câmaras enviavam seus procuradores às Côrtes para apresentar seus problemas e suas propostas e discutir soluções. Preocupadas mais com os negócios domésticos, as

“municipalidades brasileiras não tiveram tão imediata ingerência nos negócios gerais do Reino” (46),

mas mesmo assim tiveram representantes nas Côrtes, como o foi Manuel Guedes Aranha, em 1685, pelo Maranhão e Francisco da Costa Barros, pela Câmara do Rio de Janeiro, em 1641.

Além dos chamados procuradores do povo, as Câmaras podiam ter procuradores em Portugal para cuidar dos seus interesses. A Bahia, em 1673-1674, teve como seu procurador em Lisboa, o doutor Gregório de Matos Guerra, famoso poeta satírico, o conhecido “Bôca do Inferno”, que devido “suas maiores preocupações” foi dispensado do emprêgo a requerimento do Juiz do Povo, dado sua displicência no cumprimento do mandato e o escândalo que se sentiu na Bahia com os novos impostos sôbre o tabaco etc. (47).

Com o falado “escândalo” o Senado da Câmara da Bahia aliviou o seu Procurador Gregório de Matos Guerra dos encargos que lhe dera, pois que êle tinha outras preocupações em Lisboa. Como se lê na carta que o demitiu, ocupado em outros afazeres, violava o Alvará de 5 de novembro de 1604, que determinava que os procura-

---

(44). — *Papel Político sôbre o Estado do Maranhão*, apud João Francisco Lisboa, *ob. cit.*, pág. 48.

(45). — Provisão de 18 de junho de 1677.

(46). — Cortines Laxe, *ob. cit.*, págs. XII e XIII.

(47). — *Documentos Históricos do Arquivo Municipal Cartas do Senado*, 1673-1684, Prefeitura do Município do Salvador, Bahia, 1952, págs. 17-18.

dores que as Câmaras mandassem a Côrte, não requeressem negócio algum, seu ou de outra pessoa (48).

Estes procuradores das Câmaras não formavam aquêlê Terceiro Estado, mas tratavam junto às repartições da Côrte dos interêsses da Câmara que representavam. Com isto destacamos o entendimento direto das Câmaras com as repartições sediadas na Metrópole.

João Francisco Lisboa diz que

“um dos fenômenos mais extraordinários que oferece o regime colonial, é sem dúvida a grande expansão do elemento municipal, ou melhor o imenso poder político que se arrogavam os senados das duas cidades de São Luís e de Belém, e, à volta deles, a classe dos membros” (49).

Este imenso poder político não havia apenas nas duas Câmaras referidas ou estudadas, mas em muitas outras, manifestando-se conforme o caso determinante de suas atitudes.

O autor do *Jornal de Timon*, examinando arquivos e papéis do Concelho objeto mais próximo do seu trabalho, concluiu que, com direito ou sem êle, os vereadores

“taxavam o preço do jornal dos índios, e mais trabalhadores livres em geral, aos artefatos dos officios mecânicos, à carne, sal, farinha, aguardente, ao pano e fio de algodão, aos medicamentos e ainda às próprias manufaturas do Reino. Regulavam o curso e valor da moeda da terra, proviam sôbre a agricultura, navegação e comércio, impunham e recusavam tributo, deliberavam sôbre a criação de arraiais e povoações. Prendiam e punham ferros a funcionários e a particulares, faziam alianças políticas entre si, chamavam finalmente à sua presença, e chegavam a suspender governadores e capitães” (50).

A esta enumeração, acrescente-se o que Laxe escreveu baseado, em parte, no Conselheiro Pereira da Silva: as Câmaras determinavam que os governadores comparecessem, pessoalmente, perante elas para tratar dos negócios públicos, chegando mesmo a suspender uns e a nomear outros, provisoriamente, enquanto a Metrópole providenciasse

---

(48). — *Leis Extravagantes*, Coimbra, 1819, vol. I, págs. 30-32.

(49). — *Ob. cit.*, pág. 46.

(50). — *Idem, ibidem*.



a respeito. Os Conflitos entre Câmaras e governadores eram frequentemente caracterizados pela violência (51).

Assim dos relatos de João Francisco Lisboa e Cortines Laxe, temos um quadro dos poderes que as Câmaras possuíam e muitos dos quais se arrogavam.

Qual a origem de muitos dos poderes que se arrogavam? pergunta João Francisco Lisboa.

Julgamos superada a idéia de que tal poder vinha, mesmo em parte, do sistema das milícias, o qual favorecia aos cidadãos tomarem armas para combater o clero e os governos, porque, como o próprio João Francisco Lisboa se manifesta, isto é contra a evidência dos fatos (52). O escritor maranhense preocupa-se muito com as turbulências, certamente porque sua obra se restringe a limitado número de Câmaras, centro de maiores agitações, enquanto para nós o que mais interessa é o aspecto da conquista ou formação do direito através dos usos e costumes que iam sendo reconhecidos pela Côrte e pelos governadores, de aplicação mais ampla e melhor compreensão da vida municipal brasileira, aspecto que, aliás, está bem presente na sua obra.

As lutas contra estrangeiros invasores, contra índios, estas sim fortalecem o espírito local e eram a legitimação de muitos poderes que os Concelhos iam adquirindo, ao arrepio das leis, porém admitidos pelo govêrno metropolitano, na maioria das vêzes tacitamente (53).

Há uma parte da obra do historiador maranhense que afina com as raízes comuns das demais câmaras e que se refere ao poder que se foi usurpando, isto é, aquele poder que não tinha origem na lei mas brotava, crescia e se fortalecia dentro da tradição e do costume, e que não era da natureza política das Câmaras mas atributo de outros órgãos de administração ou políticos. Dêsse modo foram adquirindo determinado poder reservado a outras autoridades. E os abusos e usurpações, pela diuturnidade,

“vieram, por fim, a constituir um certo direito, ora contestado, ora tolerado e ora formalmente reconhecido pelos governadores e pela Côrte” (54).

---

(51). — *Ob. Cit.*, pág. XVII.

(52). — *Ob. Cit.*, pág. 47.

(53). — *Idem*, págs. 49-50.

(54). — *Idem*.

Carneiro Maia, generalizando mais a questão é de ajustada opinião que embora tivessem as Câmaras o seu regimento limitado pelas Ordenações, foram elas se arrogando

“diversas atribuições, umas virtualmente autorizadas por descendência da Metrópole”

outras em virtude da importância que lhes davam os governadores quando as convocavam para tratarem de assuntos de alta relevância (55).

Houve, indiscutivelmente, um momento em que as Câmaras passaram muito além da órbita das suas atribuições, colocando-se em atitude hostil aos governadores, exigindo dêles que comparecessem ao seu recinto para tratar de assuntos públicos e recusando-se porém, a comparecer na sede do govêrno, quando por êste solicitadas. Para evitar tais exageros, teve o Rei que baixar duas Cartas Régias (4 de dezembro de 1677 e 12 de agosto de 1693), ordenando sua submissão aos governadores e proibindo-as de convocar juntas (56).

Até onde essas Cartas Régias tiveram eficácia não nos parece fácil gizar com segurança. No que tange à convocação de juntas, que, afinal, não era ato de seus íntimos interesses, não temos receio de afirmar sua concretização, mas ao que respeita a submissão aos governadores, podemos arriscar que isso nem sempre se deu (57). Aliás, o século XVIII que surgiria trazendo no seu bojo grandes transformações econômico-sociais, provocadas principalmente pela mineração, que havia de fazer de Ouro Prêto um centro de alta cultura, não era evidentemente um século de submissão.

O choque de interesses entre a Colônia e a Metrópole estava certamente consubstanciado entre a Câmara que representava o povo e o governador de nomeação da Metrópole, delegado direto do Rei.

Essas limitações começam, portanto, no momento em que a Corôa tinha por objetivo fortalecer os governadores e enfraquecer as Câmaras.

---

(55). — *Ob. Cit.*, pág. 81.

(56). — *Ob. Cit.*, pág. 82.

(57). — Note-se que na mesma época que uma Carta Régia procurava submeter as Câmaras aos governadores, a Provisão de 18 de junho de 1677, declarava que as Câmaras tanto quanto os governadores representavam a pessoa do Rei...

Durante mais de dois séculos, as Câmaras apoiadas pela Corôa adquiriram uma fôrça tal que, agora, tornava-se difficil controlar. Vale aqui lembrar que as Câmaras não podem deixar de ser consideradas no coevo direito portuguez, o único corpo intermediário entre o Rei e o povo (58).

Comprova-se, assim, que as Câmaras Municipais traziam desde sua organização no Brasil poderes que não eram meramente administrativos. Razão pela qual temos afirmado não ser possível ter-se delas uma idéia fiel se ficarmos adstritos aos textos legais. Sua História deve ser colhida nas atas, correspondência, documentos avulsos, episódios do passado, enfim, nos monumentos onde transparecem tôda sua vocação democrática e espírito de independência, iluminados no ocaso do período colonial pela filosofia da "Ilustração".

---

(58). — S. J. da Luz Soriano, *História do Cêrco do Pôrto*, Pôrto, 1889, vol. I, pág. 94.

### III. — ELEITORADO E DEMOCRACIA.

O historiador Oliveira Viana nega às Câmaras Municipais a organização de tipo democrático, partindo do princípio que essa democracia não existia, pois os Concelhos não eram eleitos pelo povo-massa. E peremptório:

“O Governo das nossas câmaras, no período colonial, não era democrático no sentido moderno da expressão” (59).

E' evidente que no sentido moderno da expressão não podemos enquadrar o Município colonial por se tratar de uma realidade pretérita. Ou estudamos o fato histórico na sua época e podemos entendê-lo ou pretendemos transportá-lo para a nossa época e nesse caso a interpretação será falha, dado que a restauração e comprovação do evento histórico é sempre uma abstração intelectual. Querer examinar institutos do passado com conceitos modernos é procurar veredas que nem sempre nos levam ao conhecimento exato desses institutos ou mesmo dos acontecimentos. Como se pudera, com conceitos atuais falar em democracia grega da Idade Antiga, se suas cidades tinham o povo dividido em escravos e senhores e o conceito de cidadão era restrito? Entretanto louva-se a organização política da Grécia antiga.

Hoje mesmo, falando de eleitorado não se pode fazê-lo tendo por objeto o povo-massa, pois que não é toda a massa que vota e sim aqueles que a lei classifica como eleitores e nem por isso negamos ser democrático o regime cujo eleitorado é composto de uma parte do povo.

No Império não era o povo-massa que votava e sim aqueles que de acôrdo com a legislação fôssem eleitores, o mesmo acontecendo na República. E' evidente que quanto mais o povo vai-se politizando ou educando, maior é o número de eleitores, maior, portanto sua participação na escôlha dos seus mandatários. Em sã consciência não se pode negar que dentro das circunstâncias do Império não fôsse o Brasil uma democracia. Entretanto, o artigo 92 da Constituição de

---

(59). — Cof. *Instituições Políticas Brasileiras*, 2 volumes, Rio de Janeiro, 1949, I vol. págs. 145-172.

1824, excluía dos quadros eleitorais, nas paróquias, os filhos-família que estivessem na companhia dos pais, salvo se servissem em emprêgo público, os criados de servir, em cuja classe não entravam os guarda-livros e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Imperial que não fôsem de galão branco e os administradores das fazendas rurais e fábricas, os religiosos e quaisquer que vivessem em comunidade claustral, os que não tivessem renda anual líquida de 100\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprêgo. O artigo 2º do decreto nº 3.020 de 9 de janeiro de 1881, eleva a renda líquida anual para 200\$000.

Mesmo no plano das restrições legais, restrições estas que existem dada a importância política das eleições, o direito eleitoral

“é um direito político de suma importância, é a principal garantia das nações livres para manter sua liberdade, é a participação do cidadão no poder político, na alta administração do Estado, na confecção das leis, no impôsto, no recrutamento” (60).

Portanto, o voto é um direito político e o primeiro de que o cidadão é investido. Mas os sistemas eleitorais variam no tempo e não são iguais de uma nação para outra (61). A base da democracia é o voto. Mas não é todo o povo que vota e sim os que têm condições para ser eleitor, e isto implica indubitavelmente numa seleção, o que acontecia na organização do quadro eleitoral da Colônia.

---

(60). — José Antônio Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro, 1857, págs. 191-192.

(61). — Cf. J. P. da Veiga Filho, *Estudo sobre o Voto e a Eleição*, São Paulo, 1885; Themistocles Brandão Cavalcanti, *Teoria do Estado*, Capítulo XIX, *O Princípio da Representação Política* e Capítulo XX, *O Mecanismo Democrático*, págs. 323 e segts., Rio de Janeiro, 1958.

#### IV. — A CONJUNTURA INTERNACIONAL, FATOR DA NOVA ABERTURA POLÍTICA DO BRASIL.

A transferência da Côrte Portuguesa para o Rio de Janeiro, trouxe para o Brasil um nôvo ordenamento jurídico, reflexo evidente da presença da autoridade monárquica, que imprimiu outros rumos ao nascente Império da América.

A lei, mais do que qualquer outra manifestação, é o espelho vivo da sociedade, pois que ela fixa uma determinada época com seus costumes, usos, fatos e tendências. Dai nossa referência inicial à legislação motivada pelas novas condições do Reino.

Se no plano desta obra não cabe historiar com minúcia as razões que levaram D. João a transferir a Côrte para seu cobiçado patrimônio americano, delas iremos traçar rápido esboço, o que se torna necessário para o enfoque do tema e conseqüente desenvolvimento do que pretendemos comprovar.

Portugal, mesmo tendo de socorrer a Espanha, em virtude de velhos compromissos, na defesa dos Pirineus, manteve-se neutro no que tange à Revolução Francesa, e embora D. João, então Príncipe Regente, se recusasse a receber um representante francês, êste foi tratado, em Lisboa, com tôda a consideração e urbanidade. Com a morte de Luís XVI, Portugal aliou-se à Espanha e seguiu a Inglaterra na luta contra a nascente República. Ajustes que firmara com a Espanha em 1793, foram por esta desrespeitados dois anos depois, com a assinatura em Bordéus, em separado, de um tratado de paz com a França. A mesma Espanha assinou, em agôsto de 1796, um outro tratado plurilateral de Aliança contra a Inglaterra. Ficava, assim, Portugal em difícil situação, pois que tinha, agora, contra si a França. Por sua vez a Espanha, violando compromissos, já não estaria politicamente, a seu lado. Dai para a frente, a diplomacia lisboeta teve que usar de tôda sua habilidade para vencer os percalços de uma tumultuada política internacional, envolvida nos embates sangrentos do Velho Mundo. Face à atitude da Espanha, Portugal encarregou a Antônio de Araujo de Azevedo, futuro Conde da Barca, então Ministro em Haya, de negociar a paz com a França, o que se concretizou em 10 de agôsto de 1797. Esse tratado que incluía cláusula rela-

tiva às fronteiras do Brasil com a Guiana Francesa, não teve aprovação do governo de Lisboa. A partir desse momento a política exterior portuguesa complicou-se e foi-se agravando depois de 1799, quando Napoleão atingiu ao posto de Primeiro Cônsul da República Francesa.

Através de uma neutralidade comprada, Portugal negociou a paz com a França, em 1804, o que foi, entretanto, de pouca duração, pois o Corso queria que Portugal se voltasse contra a Inglaterra. A vitória de Nelson em Trafalgar, aniquilando a esquadra napoleônica, no ano seguinte, daria novo rumo aos acontecimentos.

Mesmo assim, os plenipotenciários do Governo de Lisboa lembraram aos franceses que havia entre eles um acordo de neutralidade, que vinha sendo respeitado por Portugal.

Mas de que valia o acordo de neutralidade num mundo em chamas? De que valia a palavra empenhada numa Europa dominada pela ambição?

D. João conseguiu equilibrar-se até ao máximo, numa atitude duvidosa e incerta, em que se deve levar em consideração a difícil conjectura em que se encontrava, tendo que pesar, e bem, o poderio dos exércitos franceses que devassavam o continente e a marinha inglesa que dominava os mares. Isto até 1807, quando o Corso não mais se contendo, decidiu, no fim desse ano, a invasão de Portugal (62).

A partir de então inicia-se uma nova fase da História do Brasil, com a instalação, em 1808, da Corte no Rio de Janeiro. Já a Carta Régia de 28 de janeiro deste ano, ditada sob a inspiração de José da Silva Lisboa, depois Visconde de Cairú, ordenando interinamente a abertura dos portos brasileiros às nações amigas e permitindo não somente aos portugueses mas também aos estrangeiros a exportação de todos e quaisquer gêneros e produtos coloniais, a exceção do pau-brasil ou outros produtos notoriamente estancados, pelo que anulava toda e qualquer lei, carta régia, ou ordens que proibissem no Brasil o recíproco comércio de navegação entre vassallos da Corôa e estrangeiros. Ainda nesse ano, já instalada a Corte no Rio de Janeiro, por ato de 1º de abril, revogou a carta régia de 5 de janeiro de 1785, que proibia o estabelecimento de indústrias no Brasil. Este alvará foi, em parte, nulificado, com o Tratado de 1810 (63).

---

(62). — Tobias Monteiro, *História do Império*. (A elaboração da Independência), Rio de Janeiro, págs. 1-21.

(63). — Pinto de Aguiar, *A Abertura dos Portos do Brasil*, Bahia, 160, pág. 48.

Acelerou-se, então, o processo da Independência.

A Relação da Bahia foi elevada a Casa de Suplicação. Criaram-se a Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação do Brasil e também a Imprensa Régia. Fundou-se o Banco do Brasil, no Rio de Janeiro. Vieram as primeiras escolas, depois daquelas que os jesuítas haviam fundado e tivemos o primeiro decreto sôbre liberdade de imprensa, suspendendo a censura prévia.

Leis esparsas passaram a delinear o Corpo Político do Brasil.

Criavam-se condições para que a 16 de dezembro de 1815 fôsse o Brasil elevado à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves. O Decreto de 16 de dezembro era uma imposição de ordem interna e uma inadiável medida de política internacional. A organização do nosso território em Reino do Brasil, no seu aspecto internacional, está ligado à representação de Portugal no Congresso de Viena, onde não tinha voto ou assento, por não ser considerado grande potência, figurando, como figurava, sômente o território europeu organizado em Reino. Aliás, antes mesmo do decreto de D. João, o Brasil já era considerado Reino como se vê nos artigos 105, 106 e 107, do Tratado de 9 de junho de 1815 e no de Aliança, de 8 de abril do mesmo ano (64).

D. João antes de assinar o decreto confirmador e ratificador do quanto fôra resolvido no Congresso de Viena, quis ouvir seu Conselho de Estado, e do parecer de Tomás Antônio Vila Nova Portugal, destacamos:

“Da consciência e do coração de Vossa Majestade está dependendo a formação de um grande império na América, cuja corôa seria sua. O império do Brasil unido ao Reino de Portugal faria de ambos uma grande potência que, como sabe, seria reconhecida pelo Congresso de Viena” (65).

O mesmo Tomás Antônio, nesse parecer, fala claramente que D. João elevando o Brasil a Reino estava proclamando a Independência.

---

(64). — Cândido Mendes de Almeida, *Código Filipino ou Ordenações do Reino de Portugal*. 14a. ed. Rio de Janeiro, 1870, pág. XXXV. Sôbre o Congresso de Viena veja-se estudos de M. A. Sorel, *Le Congrès de Vienne*, in *Histoire Général de E. Lavisse e A. Rimbaud*, Paris, 1898, tomo X págs. 1 e segts.

(65). — Apud Veiga Cabral, *História do Brasil* (curso superior). 16a. ed., Rio de Janeiro, 1949, pág. 203.



dência do Brasil. Mas note-se que não foi preciso mudar a estrutura legal, pois que a forma de monarquia absolutista encarnava na pessoa do Rei tôda a organização do Estado e ainda porque a base dessa organização alicerçada em grande parte nas Ordenações do Reino e no govêrno municipal que, como sabemos, transplantado da Península às virgens terras do Nôvo Mundo, manteve a estrutura jurídica de um lado e foi se ajustando aos costumes e usos da terra, de outro, dentro mesmo de princípios administrativos consagrados nos próprios forais.

As idéias liberais robustecidas ao calor da Revolução Francesa, ganhavam terreno na Europa e não tardariam a se estenderem pela América (66). Para divulgá-las, o Desembargador Manuel Fernandes Tomás, fundou, no Pôrto, em 1818, uma sociedade secreta denominada Sinédrio, e contava com a participação de ilustres juristas e intelectuais e com o apôio da maçonaria portugûesa.

As famosas Côrtes que existiam desde o século XIII e que já em 1254 congregavam representantes do povo, no reinado de Afonso III (67), não se reuniam desde 1698, quando se fortalecera o absolutismo real em Portugal.

Desencadeada em 1820 a Revolução Constitucionalista do Pôrto (68) e, logo em seguida, vitoriosa, renasceu no espírito dos revolucionários a idéia das Côrtes Gerais que foram, então, constituídas. Aos 24 de agôsto os constitucionalistas são vencedores no Pôrto e a 15 de setembro em Lisboa. Os administradores nomeados pelo Rei foram destituídos e assumiu o Poder uma Junta Provisional de Govêrno Suprêmo.

Os acontecimentos de Portugal soaram, no Brasil, no mês de outubro. A prudência, mais uma vez aconselhou D. João VI. Dominado Portugal, como estava, pelos liberais, de nada adiantava à Corôa opôr-se ao movimento, atitude esta que se consolidou com a chegada do Conde de Palmela, que melhor esclareceu a necessidade de se res-

---

(66). — Guido Ruggiero, *História del liberalismo europeo*, Madrid, 1944, págs. 89 e segts.

(67). — As Côrtes, a princípio, eram assembléias formadas pelo clero e pela nobreza. Em 1254, pela primeira vez foram admitidos, nas Côrtes de Leiria, os procuradores do povo, ensina Herculano em sua *História de Portugal*, III, pág. 34.

(68). — Sôbre a revolução do Pôrto de 1820, veja-se a tese de Julião Soares de Azevedo, *Condições econômicas da Revolução Portugûesa de 1820*, Lisboa, 1944; os estudos de Damião Peres, *A Revolução de 1820 seus antecedentes in História de Portugal*, Barcelos, 1935, vol. VII, págs. 9 e segts; José d'Arriaga *História da Revolução Portugûesa de 1820* (4 vols.), Pôrto, 1886-1889, e S. J. da Luz Soriano, *História do Cêrco do Pôrto*, (2 vols.), 1889-1890.

peitar a convocação das Côrtes Gerais e aconselhou D. João a regressar a Portugal (69).

No Brasil, o movimento constitucionalista começou a despontar, sendo que no Pará um estudante de Coimbra (70) levou a Capitania a aderir à revolução, com anuência da tropa e organização de um governo liberal. Na Bahia houve um levante para apoiar o movimento portuense, mas foi logo dominado pela superioridade das forças reais. Mesmo assim, os bahianos reuniram-se na Câmara da Cidade, aderiram às Côrtes e juraram a Constituição que estava sendo elaborada.

Êstes e outros acontecimentos causavam tais preocupações que D. João pensou em mandar seu filho Pedro a Portugal a fim de ouvir as razões dos revolucionários e saber dos anseios populares. Isto não agradou o povo nem a tropa, que reunidos no Largo do Rossio exigiram que D. João jurasse a Constituição que estava sendo elaborada em Lisboa e organizasse um novo ministério, no que foram atendidos.

Assim, pressionado, D. João aprovou, antecipadamente, a Constituição e, com seus filhos, ministros, Câmara e povo, prestou juramento à Lei Magna que ainda estava sendo votada, o que foi feito sob aplausos de todos os presentes. Tais acontecimentos indicavam cabalmente não mais ser possível a permanência de D. João no Brasil, pois que aqui não mais se reuniriam Côrtes Especiais, ficando tôda a ação legislativa e constitucional na órbita exclusiva de Lisboa. Diante disto, D. João resolveu por Decreto de 7 de março regressar a Portugal, deixando como Regente do Brasil, seu filho D. Pedro. Na mesma ocasião determinou a eleição dos deputados que iriam representar o Reino Americano nas Côrtes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguêsa, relata Hélio Vianna (71).

Dizia o Decreto de 7 de março de 1821, na parte relativa à eleição dos deputados que deviam participar das Côrtes de Lisboa, que para que os povos do Reino do Brasil pudessem quanto antes desfrutar das

---

(69). — Palmela encontrava-se em Londres e preocupado com a situação que se ia agravando, escreveu no dia 12 de abril de 1820, longa carta a D. João anunciando sua partida para o Brasil, onde iria colocá-lo a par do que se passava no velho mundo. Referida carta encontra-se na íntegra na obra de Ângelo Pereira, *D. João VI Príncipe e Rei*, Lisboa, MCMLVI, págs. 280-281. Vide sôbre o papel que Palmela desempenhou no Rio de Janeiro, o livro de João Romeiro, *De D. João VI à Independência*, Rio de Janeiro, 1915, págs. 13-14; e Fortunato de Almeida, *História de Portugal*, Coimbra, 1929, Tomo VI (1816-1910), págs. 7 e segts.

(70). — Filipe Alberto Patroni Martins Maciel Parente.

(71). — *História do Brasil*, São Paulo, 1965. Vol. II, págs. 45-46.

vantagens da representação nacional, enviando proporcionado número de deputados às Côrtes Gerais do Reino Unido, eram dadas determinações para que se procedesse, logo, em tôdas as Províncias à eleição dos deputados (72). Em outro decreto, da mesma data, eram dadas as instruções de como se procederem as eleições.

Para determinar o número de deputados serviu de base o recenseamento de 1808, que acusava a existência de 2.323.386 habitantes livres. Para cada 30.000 habitantes haveria um deputado, devendo, assim, ser a representação brasileira formada por 76 membros. Entretanto, como foram desprezadas as frações em cada Província, o cálculo realizado sôbre 2.160.000 de habitantes livres reduziu a representação para 72 deputados (73).

O processo eleitoral era de quatro graus. Os cidadãos domiciliados nas freguesias designavam os comissários; êstes escolhiam eleitores paroquiais; êstes, por sua vez, os eleitores da comarca; e, finalmente, os eleitores da comarca, reunidos na capital das respectivas províncias, elegiam os deputados (74).

Agravou-se de tal maneira a situação, que se chegou a votar a Constituição Espanhola de 1812, a qual, no dizer de Melo Morais, foi a base não só da Constituição Portuguêsa, como do Projeto de 1823 e da Lei Magna de 1824 brasileiros (75).

Quanto à influência da Constituição Espanhola no que tange à Brasileira, não iremos, e nem seria capítulo próprio desta tese, examiná-las artigo por artigo, num estudo de Direito Constitucional comparado (76), mas no referente ao Município, sem maiores delongas neste passo, afirmamos que a nossa de 1824 nada tem com aquele Diploma Magno.

A Constituição Espanhola se derrama por quatorze artigos (77), constituindo-se em verdadeira lei orgânica, na parte relativa ao Mu-

---

(72). — Melo Morais (A. J. de), *História do Brasil — Reino e Brasil-Império*, Rio de Janeiro, 1871, tomo I, págs. 41-42.

(73). — Djalma Forjaz, *O Senador Vergueiro, sua vida e sua época*, São Paulo, 1924, pág. 205.

(74). — *Idem*, pág. 206.

(75). — *Ob. Cit.*, pág. 22.

(76). — Vide Afonso Arinos de Melo Franco, *O Constitucionalismo Brasileiro na primeira metade do Século XIX*, in *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, (2 vols.), México, 1957. Tomo I, págs. 273 e seqts.

(77). — De 309 a323.

nicípio. A do Império do Brasil, no capítulo pertinente (78) possui três artigos e mais três de fundamental interesse (79).

Deixemos para mais adiante o estudo das constituições e voltemos à situação política que vinha se agravando cada vez mais.

D. João VI, em Portugal, não conseguiu influir nos trabalhos das Côrtes, que passam a dominar, por completo, o panorama político. O Rei, em verdade, não tinha outra coisa a fazer senão sujeitar-se ao poder que emanava do movimento liberal do Pôrto. Seu filho, Pedro, em carta não esconde seu pensamento a êsse respeito. Não teme em dizer que o pai era prisioneiro de carbonários e assassinos (80).

Nas Côrtes, o atrito entre deputados do Reino do Brasil com os do Reino de Portugal tornou-se inevitável e tão violento ficou que os brasileiros mais exaltados tiveram que deixar Lisboa e procurar abrigo em Londres (81).

Nessa altura dos acontecimentos, o Brasil já se havia separado de Portugal (82).

(*Continua*).

---

(78). — Capítulo II, Das Câmaras.

(79). — Artigos 167, 168, 169, 171, 172 e 182.

(80). — Carta datada de 22 de setembro de 1822, portanto 15 dias após a proclamação da Independência. No trecho mais incisivo, diz: "Se vossa majestade cá estivesse seria respitado, e então veria que o povo brasileiro, sabendo prezar sua liberdade e independência, se empenha em respeitar a autoridade real, pois que não é um bando de vis carbonários e assassinos, como os que tem vossa majestade no mais ignominioso cativoiro". *Cartas de D. Pedro I a D. João VI*, relativas à Independência, coligidas, copiadas e anotadas por Augusto de Lima Júnior, Rio de Janeiro, 1941, pág. 64.

(81). — Otávio Tarquínio de Souza, *Diogo Antônio Feijó (1784-1843)* Rio de Janeiro, 1942.

(82). — Para melhor conhecimento, leia-se: Carlos de Passos, *O problema da sucessão de D. João VI*, págs. 127 e segts. Vide, ainda, Otávio Tarquínio de Sousa, *A Vida de D. Pedro I*, Vol. II — *História dos Fundadores do Império do Brasil*.