

O MUNICÍPIO NO BRASIL E SUA FUNÇÃO POLÍTICA (II).

(Continuação).

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.

V. — AS CÂMARAS MUNICIPAIS E A INDEPENDÊNCIA.

Em tôda a luta da Independência, a presença das Câmaras Municipais foi marcante e vanguardeira. Não há episódio notável que as Câmaras não tomem atitude decisiva ou a sua própria iniciativa.

Eram indiscutivelmente os órgãos políticos que representavam a Nação. Elas que passaram a dar fôrça a D. Pedro no momento em que êle rompia com Portugal, a cuja dinastia pertencia. A fonte da sua autoridade deixou de ser o decreto que o nomeou Príncipe Regente e passou a ser a manifestação das Câmaras fiduciárias da vontade popular.

No momento culminante da emancipação política do Brasil, as Câmaras Municipais, encabeçadas pela do Rio de Janeiro, tomaram atitude decisiva, o que ressalta da documentação publicada pelo Arquivo Municipal de São Paulo, atualmente "Arquivo Histórico Washington Luis" (83).

No mesmo dia em que D. Pedro proclamou a Independência na Colina do Ipiranga, a Câmara da Côrte do Rio de Janeiro enviava carta à Câmara de São Paulo, em que falava da

(83). — *Registro Geral da Câmara Municipal de São Paulo (1820-1822)*, vol. XVI, São Paulo, 1922.

Observação: na "Introdução" — pág. 496, Nº 90, onde se lê: "12 de outubro" — leia-se: "12 de novembro".

“rigorosa obrigação que nos impõe o nosso officio, e a tôdas as Câmaras, de promover com desvelada energia a segurança, engrandecimento, e glória de nossa amada Pátria” (84).

E, por isso, propunha às Câmaras a necessidade urgente de investir D. Pedro no exercício de todos os atributos, que a Constituição lhe outorgava como Chefe do Poder Executivo. E esclarecia que a palavra devia ser mesmo Constituição, porque caso contrário ao invés de lhe darem mais poderes estariam tirando os que já tinha...

No dia 28 daquele mês, a Câmara de São Paulo informou a do Rio de Janeiro que em atendimento à sua carta de 7 do corrente (setembro), convidou, por edital, os habitantes do Município para que nos Paços do Concelho dessem votos sobre o conteúdo da mesma, a qual lhes foi lida em vereação e todos concordaram unanimemente em investir o Príncipe Regente de tôdas as atribuições que a Constituição outorgava ao Chefe do Poder Executivo, sem limitação alguma (85).

Em outra carta datada de 17 do mesmo mês, portanto já sabedores no Rio de Janeiro do episódio do Ipiranga, a Câmara de lá comunicou a de São Paulo que o povo aclamara D. Pedro, porque

“... quando a opinião dominante se declara decisivamente é da nossa obrigação acompanhá-la ao único e verdadeiro fim a que se dirigem os votos de todos os verdadeiros brasileiros... (86).

Diante de tais manifestações resolveu aquêlê Concelho aclamar solenemente D. Pedro de Alcântara, Primeiro Imperador do Brasil, no dia 12 de outubro, em que comemorava o seu natalício.

Não só à Câmara de São Paulo, como é óbvio, dirigiu-se a do Rio de Janeiro, mas também às de Municípios de outras Províncias para obter o indispensável apóio à causa da Independência. Por sua vez,

(84). — *Idem*, págs. 472-477. Vide, *Rio de Janeiro Capital do Brasil* de Victor Drummond, Estado da Guanabara, s/d. capítulos VII e VIII.

(85). — Registro Geral da Câmara do Município de São Paulo, vol. cit. pág. 477.

(86). — *Idem*, págs. 479-480. Cf. *Ata da Aclamação do Senhor D. Pedro Primeiro Imperador Constitucional do Brasil e seu Defensor Perpétuo*, da sessão extraordinária realizada na Câmara do Rio de Janeiro, no dia 12 de outubro de 1822. — Após a aclamação. D. Pedro assim se manifestou: “Aceito o Título de Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, porque tendo ouvido o meu Conselho de Estado, e de procuradores Gerais, examinando as representações das Câmaras de diferentes Províncias tive a confirmação e convencido que tal é a vontade geral de tôdas as outras que só por falta de tempo não tem ainda chegado”.

o Concelho de São Paulo oficiou no mesmo sentido às Câmaras das Vilas de Parnaíba, Bragança, Atibaia e Jundiaí (87).

Em São Paulo, a aclamação revestiu-se de maior pompa, tendo à frente a Câmara Municipal que convidou as altas autoridades e povo em geral para em seu Paço participarem do ato solene e durante nove dias a Cidade cintilou à luz de luminárias (88).

Lembremos, ainda, para encerrar êste breve porém importante capítulo, que quando decretos das Côrtes de Lisboa determinavam a volta de D. Pedro, numa tentativa de restabelecer “o velho sistema colonial” (89), que foi a Câmara do Rio de Janeiro que agrupou os políticos mais sagazes, a fim de impedir fosse colocado em vigor o decreto que mandava extinguir no Brasil os tribunais e repartições criados após a chegada de D. João ao Rio de Janeiro. Foi, então, que a Câmara constituiu-se

“intérprete da vontade do povo e do comércio do Rio de Janeiro”,

e sob a presidência de José Clemente, e com o apóio de Câmaras Municipais de várias Províncias, obteve a audiência de 9 de janeiro de 1822, que resultou no célebre *Fico*.

“Nesse golpe de consumada política, que tanto veio a influir nos negócios da independência, força é reconhecer que a municipalidade foi uma das alavancas da situação” (90).

(87). — *Registro Geral...*, *idem*, 481-482. Vide à pág. 487 a Provisão de 20 de setembro de 1822 que considerava a Câmara da Capital da Província como sendo a cabeça das demais. Isto, entretanto, sem ferir a autonomia das outras.

(88). — *Idem*, pág. 486.

(89). — Cf. *Manifesto de 6 de agosto de 1822 às Nações Amigas*, assinado por D. Pedro e, segundo Otávio Tarquínio de Sousa, de autoria de José Bonifácio de Andrada e Silva, *O Pensamento Vivo de José Bonifácio*, São Paulo, 1945, págs. 14-15. Diz o historiador: “Documento que, sem exagero, pode ser chamado do notável, e feito ao mesmo tempo com o coração e com o cérebro, é o manifesto de 6 de agosto de 1822. Assinou-o D. Pedro, mas não há dúvida quanto à autoria de José Bonifácio”.

(90). — Carneiro Maia, *O Município*, in *O Pai do Municipalismo*, São Paulo, 1962, págs. 96-97; Afonso de E. Taunay, *História da Cidade de São Paulo sob o Império* (1822-1831), volume IV, São Paulo, 1956, págs. 230 e segts.

VI. — AS CÂMARAS MUNICIPAIS E A INSTALAÇÃO DA PRIMEIRA ASSEMBLÉIA GERAL CONSTITUINTE E LEGISLATIVA DO BRASIL.

A idéa de instalar-se no Brasil uma Assembléia Geral amanheceu logo que se percebeu que a constituição que estava sendo elaborada em Lisboa poderia ser contra os interesses do Brasil. No dia 23 de maio de 1822, D. Pedro recebeu uma representação pedindo-lhe que convocasse uma Assembléia Constituinte no Brasil. Subscreviam o requerimento o Senado da Câmara do Rio de Janeiro, os procuradores das Províncias e povo de outras (91). D. Pedro face à Representação e lembrando-se dos conselhos do Pai

“que no Brasil se guiasse pelas circunstâncias, com prudência e cautela”,

publicou o Decreto de 3 de junho do mesmo ano, no qual convocou a Assembléia e expôs as razões porque o fazia.

“Hei por bem — diz o decreto — e com parecer do meu Conselho de Estado, mandar convocar uma assembléia geral constituinte e legislativa, composta de deputados das províncias do Brasil, novamente eleitos na forma das instruções que em conselho se acordarem, e que serão publicadas com maior brevidade” (92).

As instruções a que se refere o Decreto acima foram publicadas no dia 19 do mesmo mês.

As eleições eram confiadas às Câmaras Municipais, pois que logo no Capítulo I das Instruções temos: 1). — que as nomeações dos deputados para a Assembléia Geral Constituinte do Brasil seriam feitas por eleitores da Paróquia; 2). — que os eleitores, que haviam de nomear os deputados, seriam escolhidos diretamente pelo povo de cada uma das freguesias; 3). — que as eleições das freguesias seriam presididas pelos presidentes das Câmaras com assistência dos párocos; e

(91). — *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1822*. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1887. Parte 1a., pág. 19.

(92). — *Idem, ibidem*.

4) . — que havendo na cidade ou vila mais de uma freguesia seria a presidência distribuída pelos vereadores de sua Câmara, e na falta destes pelos transatos (93) .

Câmara e Povo eram a preocupação da Regência, motivo porque no dia da eleição devia ser rezada missa em louvor do Espírito Santo, feito um discurso pelo Pároco ou alguém por êle, sôbre a importância e responsabilidade do ato, e depois dirigiam-se Presidente da Câmara, Pároco e Povo para a Casa do Senado ou outra que melhor se adaptasse para a realização das eleições, e tomando assento à cabeceira da mesa o Presidente e o Pároco. Em seguida, o Presidente lia em voz alta e inteligível os capítulos 1º e 2º das Instruções e propunha entre os presentes os que deviam ser escrutinador e secretário, os quais estavam sujeitos à aprovação do Povo presente (94) .

Assim, no momento em que o Brasil devia constituir-se em nação independente, a única unidade política estruturada e representativa era o Município .

À frente das eleições achavam-se as Câmaras como poder político e a Igreja, então oficial (95) à qual estavam reservadas durante todo o Império as atribuições de Cartório Civil e Termo Eleitoral, ou, neste caso, área jurisdicional .

(93) . — Melo Moraes, *ob. Cit.*, pág. 253 .

(94) . — Capítulo II, art. 1 e 2, *Idem, ibidem* .

(95) . — Pelo artigo 5º da Constituição do Império, a Igreja Católica continuou a ser a religião oficial do Brasil. Tôdas as outras religiões eram permitidas, como culto doméstico e particular, em casas que não tivessem a forma exterior de templo .

VII. — O MUNICÍPIO NAS CONSTITUIÇÕES ESPANHOLA E PORTUGUÊSA, NO PROJETO DE 1823 E NA LEI MAGNA DO IMPÉRIO DO BRASIL.

O período que vai da Revolução Liberal do Pôrto à promulgação da Carta Magna do Império, foi, como vimos, cheio de incertezas, quer no que diz respeito ao regresso de D. João, quer no que tange à aceitação de uma Constituição, mesmo que fôsse de outro país, no caso a da Espanha, ou por antecipação, ou seja a que ainda estava sendo discutida e votada em Portugal.

O fato é que a idéia do constitucionalismo vitoriosa na Metrópole se opunha frontalmente a qualquer resquício de absolutismo que ainda pudesse permanecer no ânimo dos adeptos dêste regime.

Constituição, constitucionalismo, liberalismo eram as palavras do momento, palavras que tudo moviam, que encarnavam a soma maior das aspirações políticas e populares.

A distância que separava o Brasil de Portugal, as notícias que chegavam sempre com considerável atraso em relação à velocidade dos acontecimentos e as marchas e contra marchas dêstes, os interesses das partes, tudo isso fazia com que houvesse dubiedade nas medidas a serem tomadas aqui, visto serem de pronto, desconhecidas as orientações traçadas no além-mar.

Mas tanto cá como lá, os povos desejavam uma Constituição, e esta despontaria para ambos os Reinos. Em Portugal, vigorando também para o Brasil, em 1821, e, por fim, a Brasileira, em 1824.

Escreve Melo Moraes, que a Constituição Espanhola de 1812, foi base da Portuguesa e da Brasileira (96), com que já discordamos no que tange ao Município nesta segunda (97).

Vejamos, assim, o que dizem as três Constituições e o Projeto referidos, no que tange aos governos locais.

(96). — *Ob. Cit.*, pág. 22.

(97). — Vide pág. 45.

A Constituição Espanhola trata do Município no Capítulo I, Título VI, nos artigos 309-323 (98).

Para o governo *interno dos povos* (governo local), criava *Ajuntamentos* (Câmaras Municipais), formados pelo alcaide, regedores e procurador síndico, presididos pelo chefe político, onde houvesse, na sua falta pelo alcaide, ou pelo primeiro nomeado entre os alcaides se no *Ajuntamento* existissem dois, conforme o previsto no Diploma.

Para a instituição do governo municipal fazia-se necessários prova de sua conveniência, sendo, porém, obrigatório em todo distrito que tivesse mais de 1.000 almas. Os Ajuntamentos teriam o número de seus componentes fixados em relação ao número de vizinhos, e êsses membros seriam escolhidos pelo povo, em eleições anuais, realizadas em dezembro com exercício a partir de 1º de janeiro seguinte. Os alcaides só tinham mandato por um ano, os regedores mudavam metade cada ano, da mesma sorte os procuradores síndicos, onde houvesse dois; mas mudavam todos os anos, onde houvesse apenas um. Não era permitida a reeleição, senão após dois anos do último mandato.

Os empregados públicos nomeados pelo Rei e que estivessem em exercício eram inelegíveis para os cargos municipais (alcaide, regedor, procurador e síndico), salvo se estivessem servindo nas milícias nacionais. Ninguém, entretanto, em condições de exercê-los poderia excusar-se, sem justa causa, de neles servir (99).

Os Ajuntamentos tinham um secretário, escolhido por votação e cujo ordenado era pago pelos fundos comuns.

Competia aos Ajuntamentos: 1). — Polícia sôbre a salubridade e comodidade; 2). — auxiliar o alcaide em tudo que pertencesse à segurança das pessoas e bens dos vizinhos e a conservação da ordem pública; 3). — administração e inversão dos cabedais de próprios, e arbítrios, conforme as leis e regulamentos, com a obrigação de nomear depositários sob a responsabilidade dos que o nomearem; 4). — distribuir e arrecadar as contribuições e remetê-las às tesourarias respectivas; 5). — cuidar dos hospitais, hospícios, casa de expostos e mais estabelecimentos de beneficência, debaixo das regras que se estabelecessem; 6). — cuidar das construções e da reparação dos caminhos, calçadas, pontes e cárceres, dos montes e plantação comum, e de tôdas as obras públicas de precisão, utilidade e ornato; 7). — formar

(98). — Melo Moraes, págs. 22-40, sendo que a parte relativa aos municípios, ou ajuntamentos, esta às págs. 36-37.

(99). — Constituição Espanhola, artigos 318 e 319.

as ordenanças municipais do povo e apresentá-las às Côrtes para sua aprovação, por meio de deputação provincial, que as acompanhava com seu uniforme; 9). — promover a agricultura, a indústria e o comércio, segundo a localidade circunstância dos povos, e quando seja útil e proficuo (100).

Os Ajuntamentos desempenhavam todos êstes encargos sob inspeção da deputação provincial, à qual prestavam conta justificada, anualmente, dos cabedais públicos e investidos (101).

Vejamos, agora, a Constituição Portuguesa, que cuida das Câmaras em seu Título VI, Capítulo II, artigos 218-223 (102).

Pelo Diploma Maior de Portugal, o govêrno econômico dos Municípios residia nas Câmaras, instituídas em todos os povos onde o exigisse o bem público.

As Câmaras compunham-se de vereadores, cujo número era designado por lei, de um procurador e um escrivão. Os vereadores e o procurador eram eleitos anualmente, por escôlha direta, à pluralidade relativa de votos dados em escrutínio secreto e assembléia pública. O vereador que obtivesse maior número de votos seria o presidente da Câmara, decidindo a sorte em caso de empate. O escrivão era nomeado pela Câmara, percebia ordenado e servia enquanto não se lhe provasse erro de ofício ou incapacidade assim moral como física. Os vereadores não podiam ser reeleitos para o mandato seguinte ao que haviam servido, deviam ter mais de 25 anos de idade, residirem pelo menos dois anos no Concelho, terem meios honestos de subsistência e não ocuparem cargos incompatíveis com o exercício da vereança.

Competia às Câmaras: 1). — Fazer posturas ou leis municipais; 2). — promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública e geralmente tôdas as comodidades dos Concelhos; 3). — estabelecer feiras e mercados (103) nos lugares mais convenientes, com a aprovação da junta de administração do distrito; 4). — cui-

(100). — *Idem*, artigo 321.

(101). — Constituição Espanhola, artigo 323.

(102). — Melo Moraes, *ob. cit.*, págs. 300-313.

(103). — Já no Regimento dado a Tomé de Sousa, a preocupação do abastecimento das Vilas era notório: "O governador estabelecerá feiras nas Vilas e povoações, uma ou mais vêzes por semana, em que os gentios venham comprar, vender e escambar. Ainda em dias que não fôrem de feira, se os cristãos tiverem necessidade de alguma coisa, poderão ir comprá-la aos gentios, onde lhes convier, precedendo licença do capitão respectivo", in *História do Direito Nacional* de Martins Júnior, 2a. Ed. Pernambuco, 1941, pág. 256.

dar das escolas de primeiras letras, e de outros estabelecimentos de educação pagos pelos rendimentos públicos, e bem assim, os hospitais, casas de expostos, e outros estabelecimentos de beneficência, com as exceções e forma determinadas por lei; 5). — tratar das obras particulares de Concelho e do reparo das públicas, promover a plantação de árvores nos terrenos baldios, e nas terras do Concelho; repartir a contribuição direta pelos moradores do Concelho e fiscalizar a cobrança e remessa dos rendimentos nacionais; cobrar e dispender os rendimentos do Concelho, bem assim as fintas, que na falta deles poderiam impôr aos moradores na forma que as leis determinassem. No exercício desta atribuição cabia recurso para a autoridade competente, no caso o administrador geral do distrito, nomeado pelo Rei, ouvido o Conselho de Estado (104) nos termos do artigo 212, e cuja Competência achava-se regulada pelo artigo 216.

Nota-se que a Constituição Portuguêsa é mais simples do que a Espanhola no que tange ao Município, sendo que a influência desta sobre aquela não é tão acentuada como faz parecer o juízo de Melo Moraes. Num ou noutro momento as teclas se afinam, mas não em todos. Assim, o número de membros estavam sujeitos à lei fixadora, o mandato era anual, a eleição popular e proibição de reeleição, a obrigação dos Concelhos cuidarem das escolas, beneficência, hospitais são pontos coincidentes entre ambos e os diplomas.

Isto posto, passemos ao Projeto de Constituição para o Império do Brasil, publicado na Sessão de 1º de setembro de 1823 (105).

O Título X, *Da Administração* (artigos 209-214) estatui:

“Em cada Comarca haverá um presidente nomeado pelo Imperador, e por êle amovível *ad nutum*, e um conselho presidencial coletivo, que o auxilie.

(104). — O artigo 162 da Constituição Portuguêsa cria um Conselho de Estado, composto de 13 cidadãos escolhidos d'entre as pessoas mais distintas por seus conhecimentos e virtudes, a saber: seis das províncias da Europa, seis do ultra-mar e o decimo-terceiro da Europa ou do ultra-mar como decidir a sorte. Diz o artigo 167 que “o rei ouvirá o conselho de Estado nos negócios graves, e particularmente sobre dar ou negar a sanção das leis, declarar a guerra ou a paz e fazer tratados”. O primeiro Conselho de Estado do Brasil foi criado no dia 13 de novembro de 1823, quando D. Pedro dissolveu a Constituinte e durou até 25 de março de 1824, quando foi jurada a Constituição e o segundo foi criado em 1841 e vigiu até a proclamação da República. Cf. João Camilo de Oliveira Torres, *O Conselho de Estado*, Rio de Janeiro, 1965.

(105). — *Anais do Parlamento Brasileiro, Assembléia Constituinte, 1823*, Tomo 5º, Rio de Janeiro, 1880, págs. 12-24.

Em cada distrito haverá um sub-presidente, e um conselho de distrito eletivo.

Em cada termo haverá um administrador executor, denominado decurião, o qual será presidente da municipalidade, ou câmara do termo, na qual residirá todo o governo econômico municipal.

O decurião não terá parte no Poder Judiciário, que fica reservado aos juizes eletivos do termo.

A lei designará as atribuições, competência, e gradativa subordinação das autoridades não eletivas, e os tempos de reunião, maneira de eleição, gradação, funções e competência das eletivas.

Estas disposições não excluem a criação de direções gerais para tratarem de objetos privativos de administração”.

Está, portanto, o projeto brasileiro (sempre nos referimos ao problema municipal), bem afastado da influência da Constituição Espanhola e muito mais a Constituição do Império.

Há no projeto duas disposições que vão despontar na Lei Magna de 1824, e onde se lê que na municipalidade, ou câmara do termo residirá todo o governo econômico e municipal e que uma lei designará as atribuições, competência etc. .

Vejamos agora a *Constituição de 1824*.

Já demonstramos (106) que, proclamada a Independência, na ordem legal, a primeira grande medida a ser tomada consistia na elaboração da Constituição do Império. Escolhidos os deputados, no dia 3 de maio de 1823 iniciavam-se solenemente os trabalhos. A Assembléia reunia o que havia de melhor nas Províncias, pois que a compunham 48 bacharéis, 19 padres, 7 militares, funcionários e comerciantes.

Perante os membros da Assembléia, D. Pedro leu extenso discurso, cujas minúcias se justificavam por ser aquela a primeira a se convocar num País independente há menos de um ano, e onde os conhecimentos de Direito Constitucional, apesar do número não pequeno de bacharéis ali presente, limitavam-se a bem poucos cidadãos. Na sua *Fala*, D. Pedro traçou as linhas em que devia se assentar a Constituição que queria liberal e com três poderes harmônicos e inde-

(106). — Veja-se nosso estudo: *Elementos de História do Direito Brasileiro*, Separata da *Revista do Arquivo Municipal*, volume CLXXIX, São Paulo, 1969.

pendentes, muito embora quando, no ano seguinte outorgou a Carta Magna, nela incluiu o Poder Moderador, ou seja um quarto poder (107).

Ratificou solenemente perante a Assembléa Constituinte as promessas que fizera no dia da sua coroação, e reafirmou que com sua espada defenderia a Pátria, a Nação e a Constituição, se fôsse digna do Brasil e dêle, Imperador.

Tudo muito bem... A *Fala* foi sensata, em alguns lugares hábil e mesmo liberal. Mas uma frase soou mal aos ouvidos de alguns senhores deputados: defenderia a

“Constituição (...) se fôsse digna do Brasil e de mim...”.

Esta pequena gota d'água foi-se avolumando e transpareceria sempre que surgisse um motivo, como a concessão de título honorífico pelo Imperador ou a questão de D. Pedro sancionar leis emanadas da Constituinte.

Para redigir o projeto da Constituição foi nomeada uma comissão formada por Antônio Carlos (presidente), José Bonifácio, Pedro de Araújo Lima, Francisco Muniz Tavares, Antônio Luís Pereira da Cunha e Manuel Ferreira da Câmara Bittencourt. Os componentes da comissão apresentaram trabalhos que, na realidade eram adaptações, tendo, por fim, Antônio Carlos sido designado relator, desincumbindo-se da tarefa em pouco tempo.

Era um projeto de feição tipicamente liberal, com 272 artigos e a matéria dividia-se em 15 Títulos (108).

Antônio Carlos reconheceu que o seu trabalho continha imperfeições, resultantes da pressa com que foi elaborado. A terminologia nem sempre perfeita, como no caso do capítulo referente ao Poder

(107). — O Poder Moderador era a chave da organização política do Império e era delegado privativamente ao Imperador (artigo 98 da Constituição) e a forma por que era exercido se encontra no artigo 101 do Magno Diploma do Império.

(108). — Os Títulos eram os seguintes: 1). — Do território do Império do Brasil; 2). — Do Império do Brasil; 3). — Da constituição do Império e representação nacional; 4). — Do Poder Legislativo; 5). — Das Eleições; 6). — Do Poder Executivo ou do Imperador; 7). — Do Ministério; 8). — Do Conselho Privado; 9). — Do Poder Judiciário; 10). — Da administração; 11). — Da Fazenda Nacional; 12). — Da Fôrça Armada; 13). — Da Instrução Pública; estabelecimentos de caridade, casas de correção e trabalho; 14). — Disposições gerais; 15). — Do que é constitucional e sua revista. O Projeto foi publicado na sessão de 1º de setembro de 1823 (*Anais do Parlamento Brasileiro. Assembléa Constituinte*, Tomo IV, Rio de Janeiro, 1879, págs. 12-14).

Legislativo, mas que poderiam ser corrigidas nas discussões de plenário ou na redação final (109).

O Projeto, discutido com lentidão, chegou a ser examinado até seu artigo 24º e daí não foi adiante devido à dissolução da Assembléia Constituinte no dia 12 de novembro de 1823. A crise surgida entre D. Pedro e a Assembléia tornara-se de fato insustentável. Naquele andar o Projeto não teria aprovação tão cêdo, mesmo porque, reconhecido pelo seu principal autor, necessitava de muitos reparos pelas imperfeições que apresentava e os deputados na sua maioria eram inexperientes em trabalhos legislativos.

Dissolvida a Assembléia, tratou o Imperador de dar quanto antes uma Constituição ao Brasil. Incumbiu da tarefa o Conselho de Estado, tendo sido designado para redigí-la José Joaquim Carneiro Campos (110), que teve como principal colaborador a Vilela Barbosa.

Em dezembro o Projeto estava pronto e impresso.

Não querendo D. Pedro outorgar simplesmente a Constituição, mas procurando legitimá-la através de um poder que emanasse do povo, determinou que fôsseem enviadas cópias às Câmaras Municipais (111) para que se manifestassem a respeito. A Câmara de Itú e outras enviaram emendas que não foram acolhidas. Mesmo assim, o Projeto antes de transformado em Lei recebeu a aprovação dos únicos órgãos que representavam o povo. A manifestação das Câmaras era moralmente indispensável, porque sendo D. Pedro quem iria outorgar a Constituição, nela constava que o govêrno era monárquico, hereditário, constitucional e que a Dinastia imperante era a de D. Pedro I, Imperador e Defensor perpétuo do Brasil (112).

Govêrno por fôrça de uma revolução, que foi o movimento da Independência, D. Pedro podia perfeitamente declarar sua Dinastia a reinante, mas preferiu a manifestação das Câmaras Municipais, desejando muito menos emendas e alterações no Projeto e muito mais a

(109). — Hélio Vianna, *ob. Cit*, pág. 79.

(110). — Segundo Rio Branco, o principal autor do Projeto foi Francisco Carneiro de Campos, que o redigiu e entregou a seu irmão José Joaquim Carneiro de Campos, incumbido de fazer a Constituição do Império. Francisco Carneiro de Campos era magistrado e foi constituinte de 1823. Liberal, imprimiu ao Diploma os princípios que defendia. Cf. A. Tavares Lyra, *Organização Política e Administrativa do Brasil (1500-1900)*, in *Anais do Terceiro Congresso Nacional de História*, vol. II, págs. 45 e segts. Rio de Janeiro, 1941.

(111). — Decisão nº 179 de 17 de dezembro de 1823.

(112). — Artigos 3º e 4º.

crisma legitimadora dada pela Nação através dos seus representantes, Nação que se organizava politicamente, com sua Constituição própria, outorgada pelo Imperador no dia 25 de março de 1824. Este diploma tinha 179 artigos (quase cem a menos que o Projeto) que se distribuíam pelos seguintes títulos: 1). — Do Império do Brasil, seu território, govêrno, dinastia e religião; 2). — Dos cidadãos brasileiros; 3). — Dos poderes e representação Nacional; 4). — Do Poder Legislativo; 5). — Do Imperador; 6). — Do Poder Judicial; 7). — Da Administração e economia das Províncias; 8). — Das disposições gerais (113).

No que tange às Câmaras Municipais, a Constituição de 1824 foi mais simples e mais prática do que o Projeto e trata da matéria em seu Título VII, Capítulo II, que assim estatui:

“Em tôdas as Cidades e Vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem haverá Câmaras, às quais compete o govêrno econômico e municipal das mesmas Cidades e Vilas”. — “As Câmaras serão eletivas e compostas de número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será Presidente”. — “O exercício de suas funções municipais, formação das posturas policiais, aplicação das suas rendas, e tôdas as suas particulares e úteis atribuições serão decretadas por uma lei regulamentar” (114).

O que se aproxima da Constituição Portuguêsa é o disposto no artigo 168, quando determina que o Presidente da Câmara sera o vereador mais votado, e dizemos se aproxima, porque na primeira (artigo 220) há a forma de desempate, que era por sorteio. O Conselho Português passou a ser formado por vereadores e um procurador, todos eleitos pelo povo. As Câmaras Municipais brasileiras da Constituição em diante formaram-se sòmente de vereadores (artigo 168), o que não acontecia na Colônia, que além de vereadores possuíam outros oficiais (115).

Com três artigos, a Constituição de 1824 abria um horizonte amplo para o legislador no que tange à organização e competência municipal, pois que sabia tratar-se de problema complexo, não se

(113). — Cf. nota 108.

(114). — Artigos 167, 168, 169 respectivamente.

(115). — No que tange ao número de vereadores e a regulamentação das Câmaras em lei ordinária não apresentam nenhuma originalidade, pois que a Constituição Espanhola dispunha de forma parecida em seus artigos 311 e 317.

revestindo da simplicidade que pode aparentar a quem o examina sem maior profundidade.

Para entendermos melhor o Projeto e a Constituição, mister se faz que nos detenhamos um pouco em breve comparação. Assim, no Projeto, embora se leia que o Brasil é formado por províncias, pois a elas se refere, nomeando-as (116), prevê a divisão do território em comarcas, e esta em distritos, os distritos em têrmos, determinando ainda, que nas divisões se atendesse os limites naturais, e igualdade de população quando possível (117). E também está no Projeto no que tange à administração, que a divisão do Brasil seria em Comarcas administradas por um presidente de nomeação do Imperador. E que cada têrmo teria um administrador, que seria presidente da municipalidade. E mais. A lei designaria os tempos de reunião, maneira de eleição, gradação, funções e competência dos eletivos, não ficando porém excluída a possibilidade da criação de direções gerais.

A Constituição é bem mais sábia. Traça com segurança as normas básicas da organização municipal e o faz em Capítulo próprio. Mantém as Câmaras, prevê criação de novas vilas e cidades e declara competir às referidas Câmaras o govêrno econômico e municipal dessas cidades e vilas (118). Não fixa o número de vereadores, época de eleição, nem esmiuça competência, deixa tudo para uma lei regulamentar.

Compreendia o legislador que a estrutura de uma sociedade, principalmente natural como é o Município, assenta-se na tradição e nos costumes e sendo tôda a evolução legal resultado de um processo lento que se vai solidificando através dos tempos, e que qualquer rompimento violento, que contrarie a elaboração lógica, produz transtornos na ordem social. Note-se, portanto, que mesmo sem a lei regulamentar os Municípios continuaram na sua administração regular, porque, a Constituição não feriu sua estrutura básica, antes a respeitou.

A lei regulamentar, a sua lei orgânica, devia ser a única no Império dado a natureza centralista do regime, o que não aconteceu na república, por ser federalista, e pode, assim, legislar sôbre o Município em um único artigo, o 68, que rezava que os Estados se organi-

(116). — Projeto, artigo 2º.

(117). — *Idem*, artigo 4º.

(118). — A distinção entre vila e cidade não é distinção de ordem administrativa e sim de dignidade, principalmente de ordem eclesiástica, para criação de bispados.

zariam de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo que respeitasse ao seu peculiar interêsse.

A lei a que se refere o artigo 169 da Constituição do Império veio a seu tempo, em 1º de outubro de 1828, e seu entendimento não foi pacífico. É para que se tenha a razão dos debates surgidos em torno do Município a partir da Lei Regulamentar, também conhecida como Regimento das Câmaras Municipais ou ainda Lei de 1º de outubro de 1828, necessário se faz que tenhamos presente suas raízes históricas.

(Continua).