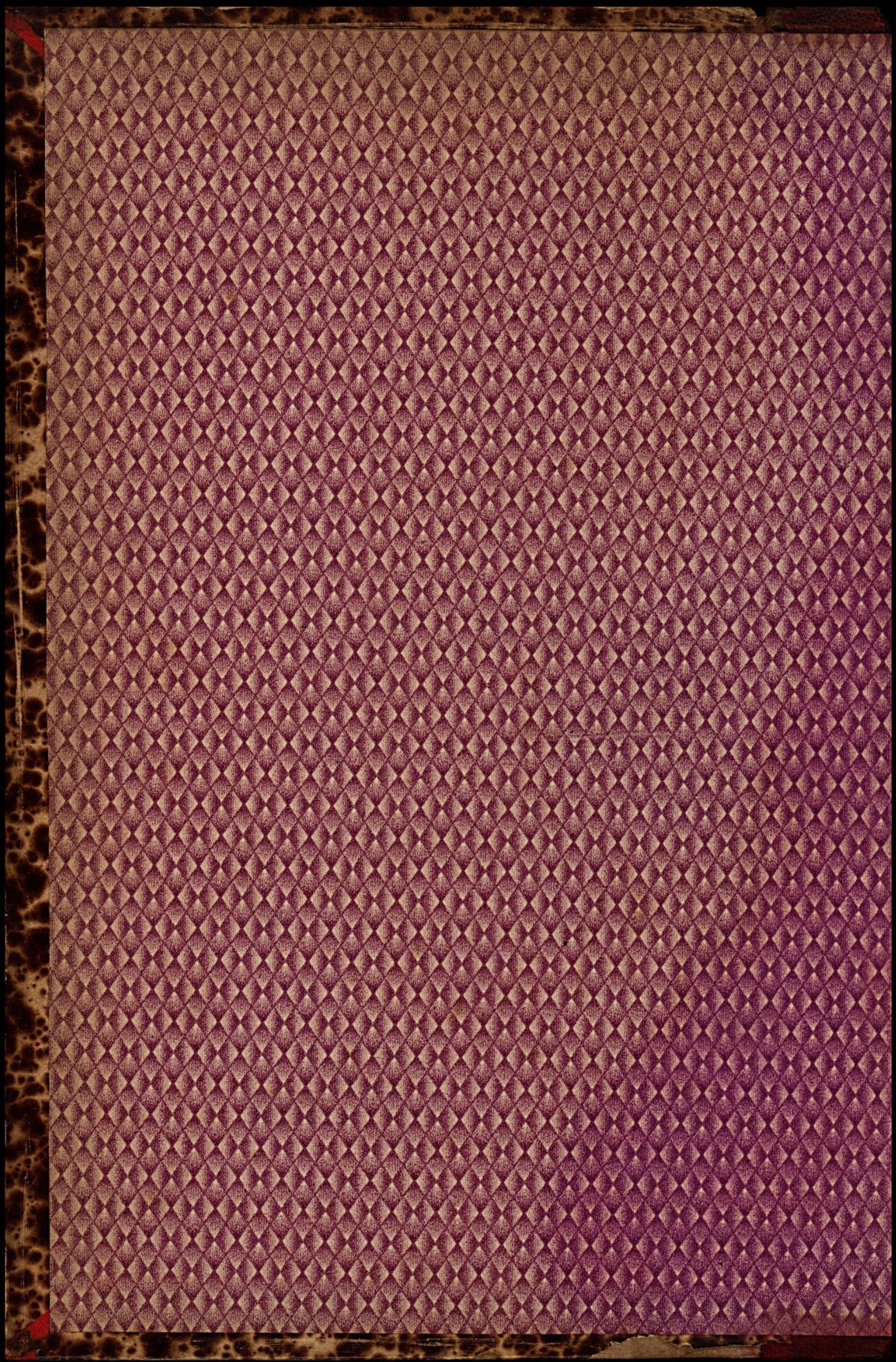
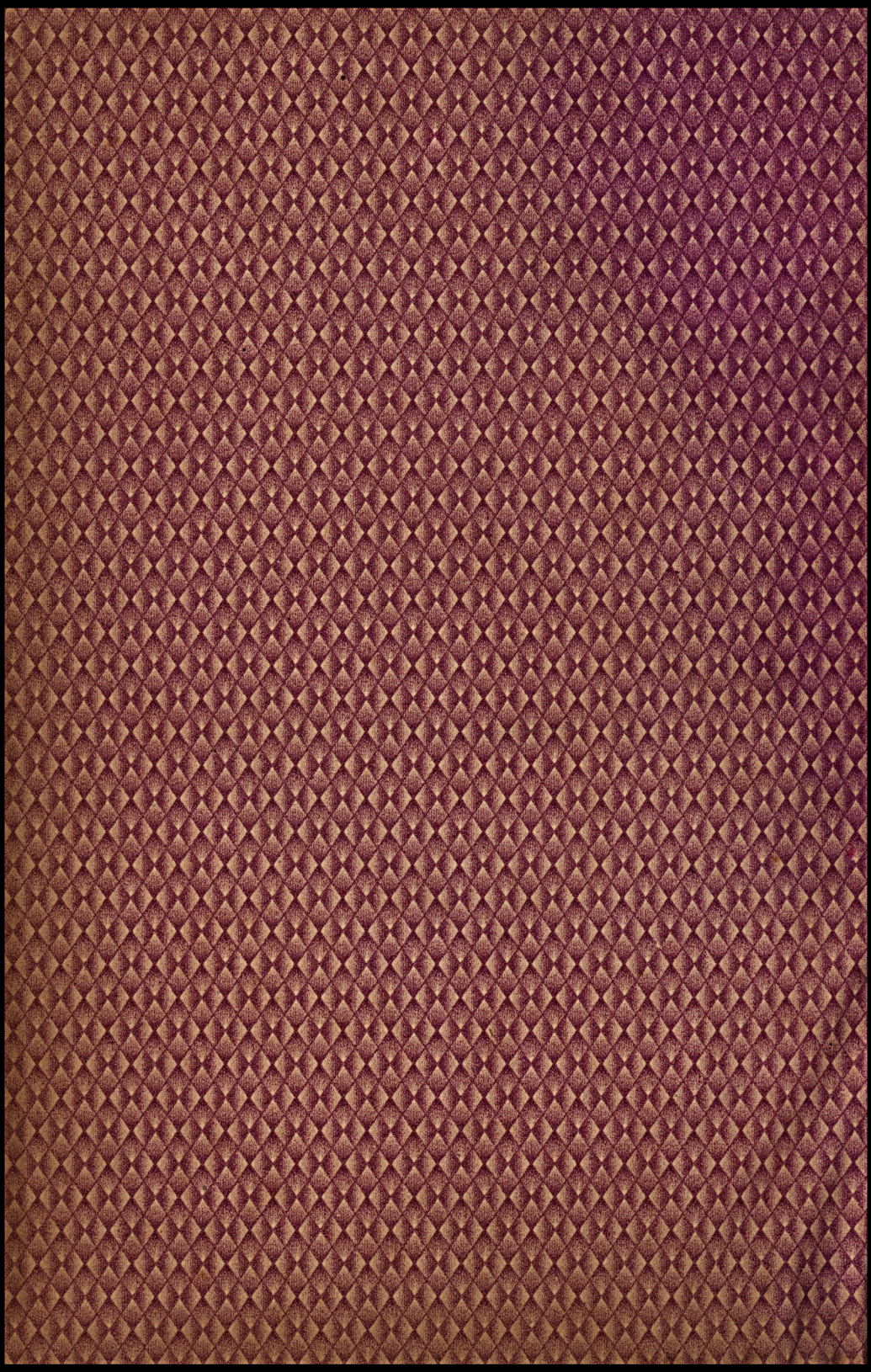
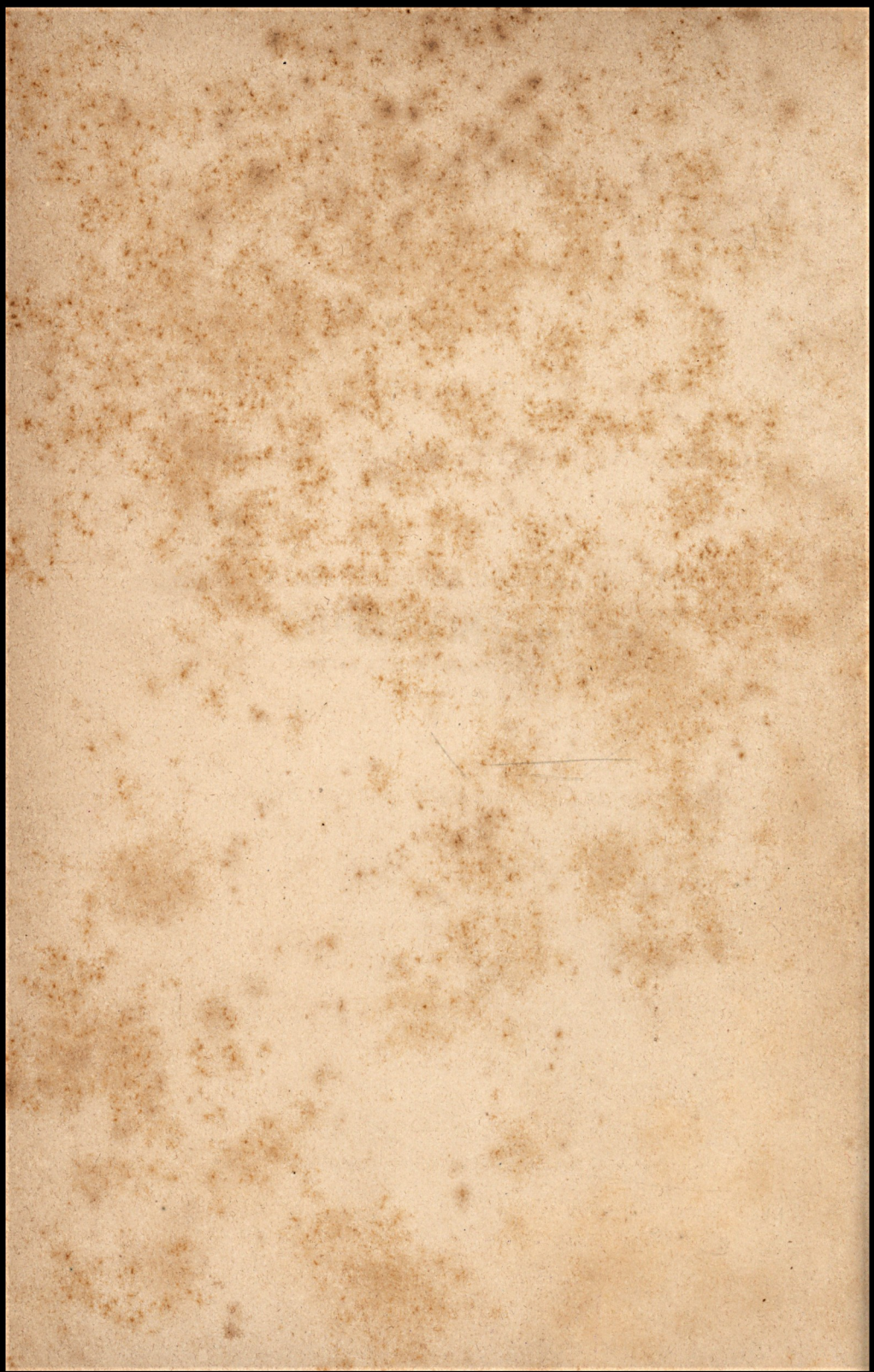






# O MUNICIPIO



J. M. Carneiro de Mendonça.

# O MUNICIPIO

4268

## ESTUDOS

## SOBRE ADMINISTRAÇÃO LOCAL

POR

JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA

BACHAREL FORMADO EM SCIENCIAS JURIDICAS E SOCIAES PELA ACADEMIA DE S. PAULO,
OFFICIAL DA IMPERIAL ORDEM DA ROZA, ETC., ETC.

NATURAL DA PROVINCIA DO RIO DE JANEIRO

*Offerecido ás Camaras Municipaes do Brasil.*

RIO DE JANEIRO

Typ. de G. Leuzinger & Filhos, Rua do Ouvidor 31.

1883

610

Livraria Bandeirante
Rua José Bonifacio, 37
— SÃO PAULO —

*Os exemplares desta obra que não forem rubricados pelo autor ficam sob a sancção penal ao art. 261 do Codigo Criminal.*

J. H. Maia

# ADVERTENCIA

E este livro a reimpressão, quasi textual, de artigos que escrevemos em um periodico de provincia desde 1878, quando se havia inaugurado a situação de 5 de Janeiro e contava o paiz que a opinião liberal no poder tomaria a peito a reforma do elemento municipal com outras que se prendem á solução deste grave problema.

Posto que nem esse, e nem os ministerios subsequentes inscrevessem este assumpto em seus programmas de urgencia, por isso não deixa elle de ser uma das questões de mais actualidade e a que ambos os partidos devem os seus primeiros desvelos. Foi este o motivo porque do jornalismo fugitivo trouxemos para aqui a recordação de uma necessidade que neste paiz não assumiu ainda a forma do livro para fallar mais alto aos ouvidos preoccupados da governança. O que se escreve para satisfazer ás exigencias momentaneas de um periodico é certo

que, ainda retocado, não prehenche as condições de um livro didactico. Mas, nem tivemos a pretenção de dar-lhe este nome, e nem o tempo necessario para escoima-lo de muitos dos seus defeitos originarios. Tenha ou não algum prestimo, já agora está exposto aos riscos da publicidade.

# PREFACIO

Un gouvernement local sagement ordonné est peut être ce qui importe le plus au bonheur d'un peuple.

C. JANNET.—*Les Etats-Unis Contemporains.*—Paris, 1876.

O problema de solução mais instante a cargo da actualidade, digam o que quizerem, é o da reforma das camaras municipaes. Si reside ahi a cellula do systema representativo, é por onde se deve estrear a obra de sua regeneração. Na ordem social succede o mesmo que na mechanica:—a base rege o edificio.—

Para convencer que a liberdade municipal é condição elementar de todas as outras, bastaria reflectir que, onde não tem o povo a franqueza de reger por si os negocios que mais de perto lhe interessam, falta-lhe tambem a virilidade precisa para exercer com estimulo qualquer dos outros direitos. Dê-se ao municipio a posse de si mesmo, e elle saberá incutir no espirito publico o sentimento do dever e da responsabilidade que tornam o civismo expontaneo e resistem a todo o genero de oppressões.

Si a liberdade politica é o cidadão investido do poder em todas as formas da actividade social garantidas pela constituição, ella não existiria, por certo, sem a plenitude dos direitos elementares que se resolvem no governo local consolidado. Tão profundo é aquelle conceito de Guisot, o doutrinario amestrado na lição dos factos e na experiencia do governo: « Onde as liberdades não são direitos, e estes não são poderes, nem ha direitos, e nem ha liberdades » (1).

Para demonstral-o não é preciso importunar a historia. Basta vêr que nos paizes onde ha hoje mais regalias locaes, como a Inglaterra, a Suissa, e os Estados-Unidos, é justamente onde a satisfação dos direitos é mais completa, domina o espirito de iniciativa independente, e o povo mostra-se tambem mais ufano de sua grandeza. Os mais centralisados, pelo contrario, ahi estão-se debatendo na revolução improficua, ou no marasmo imposto pela rotina de seus habitos.

Faz-se entre nós muito cabedal da verdade do suffragio, do ensino livre, do culto emancipado, e do industrialismo espontaneo. Como exercitar esses grandes direitos com a subserviencia local que não permitte ao cidadão dispor de sua vontade acerca de interesses primordiaes que se ligam a todas aquellas formas de desenvolvimento individual e politico?

---

(1) Tambem dice Lavellay: Sem instituições locaes o regimen parlamentar não dá sinão uma apparencia de liberdade; na essencia o despotismo subsiste, ora exercido pelos monarchas, ora pelas assembléas.

Diga-se a verdade: ou havemos de ser um povo fantastico a jactarmo-nos de regalias ficticias, ou se ha-de preparar, antes de tudo, o *self-government* começando pela autonomia dos municipios.

Quando o segundo imperador da França incumbiu Rouher de promover diante do conselho d'Estado um projecto de reforma administrativa que descaptivasse a industria da acção dos regulamentos fiscaes, Béchard, em um trabalho repleto de estudos praticos, mostrou á luz da evidencia que a liberdade industrial, e todas as outras, formam por si um corpo de regalias solidarias com a independencia da communa, por onde se devia começar o trabalho collectivo da reforma. Quer isso dizer que, quando se visa um plano sensato de reformação social, é preciso construir de baixo para cima. O contrario disto não é só destacar o que é connexo por virtude da affinidade, como destruir a fé nos principios fazendo que o povo attribua ás instituições o defeito que vem apenas de serem mal coordenadas.

Cada evolução historica que tem aberto uma phase nova no destino das nações caracterisa-se pelos cuidados que, acima de outros assumptos, tem merecido a filha dilecta do systema representativo. Não ha paiz illustrado que se tenha evadido a essa lei suprema das evoluções necessarias. Mesmo em França, onde querem que o centralismo seja um legado perpetuo de suas tradições historicas, não hade arrefecer o espirito de agitação emquanto as communas não

fizerem a ultima conquista de suas prerogativas confiscadas.

Os proprios reis que tiveram mais sêde de ouro para a guerra, ou para o fausto, zelando com affectação do estado financeiro das communas, assentavam ahi a base de suas reformas economicas. Luiz XIV assim o fez, e tambem o primeiro Napoleão, quando á entrada deste seculo escreveu da campanha a um de seus ministros: *vou começar a fortuna da França pela prosperidade das communas.*

Teve o nosso paiz duas phases organicas: a das leis complementares da constituição, e a reforma de 1834. Na primeira o senado estreou o movimento legislativo de 1826 pela organisação municipal e dos conselhos geraes de provincia: na segunda, posto que a decentralisação não chegasse até o municipio, é certo que todo o trabalho organico fez-se na esphera da administração local. Hoje, que estamos em um periodo critico de aspirações radicaes, que não pódem ficar muito tempo incubadas, é força rever o nosso systema municipal, e eleval-o ao nivel de honra deste seculo.

Que elle carece de revisão profunda, nunca foi objecto de controversia. A opinião liberal teve mais de um ensejo para reorganisar este ramo da administração; mas a reforma é como a perola impellida pela onda: quando parece que nos vem ás mãos, afasta-se para mais longe. Que situação mais propicia do que o quatriennio liberal inaugurado em Janeiro

de 1878 ? Então achava-se o paiz em condições semelhantes ás da França de 1876 acerca do mesmo assumpto. Julio Ferry no relatorio em que expoz os motivos porque não satisfazia a anciedade publica com uma lei de reforma radical das communas, e apenas conseguira fazer votar um projecto concernente a eleição dos *maires e adjuntos*, desculpou-se nestes termos: « O governo parlamentar tem contemporisações protectoras que a dictadura não conhece. »

Retrahindo-se a encargo semelhante em duas emergencias favoraveis, o governo do Brazil, em vez daquelle circumloquio de rethorica, que lhe pareceu talvez banal, preferiu responder á critica do paiz com a seguridade de uma phrase escolhida para impor silencio á replica: não é *opportuno* cogitar-se de outra reforma que não seja a do processo eleitoral. Contraste desolador! Ao passo que o ministro francez conseguiu abrogar a lei impopular de 20 de Janeiro de 1874, e, dando conta do feito, rendia homenagem ao parlamento com o qual era preciso transigir, entre nós, e sem ter ainda produzido cousa alguma, o governo chama para si o uso de uma regalia que só á nação pertence por via de seus representantes, qual a de pronunciar-se sobre a apportunidade de reformas legislativas que elle tem apenas o direito de propôr, mas nunca de embaraçar a pretexto de serem prematuras.

Em que o suffragio directo excedia em urgencia á necessidade de dar-se mais vida aos corpos munici-

paes? O que desmoralisou a eleição entre nós não foi tanto o systema de dous graus e a corruptibilidade das massas, como a intervenção illegitima do poder explorando de todos os lados a constituição viciosa do municipio. Por isso, emquanto os seus habitantes tiverem de implorar do governo migalhas do orçamento para reparos de um templo ou de uma estrada, o voto será sempre um jogo de permutas indecentes, seja elle exercido pela massa ou pela parte selecta da população. É sempre esta, e não aquella, que se interpõe nas localidades entre o poder que dispensa e os interesses municipaes que solicitam.

O censo elevado, só por si, tambem não trouxe remedio para o mal; porque o pauperismo dos que votavam não era o que tornava o municipio contingente, mas a posição ainda hoje mesquinha de grandes e pequenos que para curarem de interesses locaes, e não seus, necessitam de lisongear a provincia e o poder central que tudo absorvem.

Quanto á verdade da representação nacional, que julgou-se dever sahir, como por encanto, das entranhas da reforma decretada, cumpre não esquecer que é um facto social de complexidade muito vasta, e liga-se de tal forma ás condições locaes da população que, sem melhorar o estado civil dos gremios onde o voto se cria e recebe o influxo dos bons ou maus principios, nem sempre o parlamento será entre nós a imagem fiel do paiz. Só o municipio livre é capaz de fazer o mandatario verdadeiro.

Não nos illudamos com o resultado da primeira prova. Si a camara de 1882 não foi uma conquista da fraude, porque teve o governo a abnegação de recusar-se a manejos eleitoraes que ainda lhe proporcionava o novo systema, nada impede que seus successores voltem ao antigo methodo de fabricar diplomas, emquanto a sorte dos municipios estiver a mercê de sua vontade omnipotente.

As situações politicas de 1878 a 1882 estavam, portanto, envolvidas neste dilema inextricavel: ou a reforma das camaras municipaes era tão urgente como a do suffragio e, sendo connexas, não se podiam destacar; ou era mister convencer que o regimen actual do municipio não tem os vicios radicaes que lhe attribuem, e não ha necessidade de alteral-o. Á estas questões praticas é que se devia ter subordinado a da opportunidade da reforma. No emtanto, governo e maioria evitaram discutil-as nos seus pontos naturaes de relação.

É ardua, mas não invencivel, a tarepha de reorganisar o nosso systema municipal segundo as bases deste livro, e mediante uma reforma geral de todo o regimen administrativo do paiz. Demanda poder constituinte; e é verdade que este espectro intimida a uns pela fraqueza, e serve á hypocrisia de outros que se cobrem com seu manto pavoroso para tolherem a marcha de todos os progressos; mas não será estolida, e no fim de contas subversiva, essa politica de adiamentos que obriga os partidos desespe-

rados a pedirem na praça publica a reforma ou a revolução?

É aqui o lugar de fazermos confissão de uma especie de fetichismo degradante para os povos que amam a luz, e se regem pelos estimulos do progresso: —temos sido mais constitucionaes ainda do que a nossa Constituição, que em um de seus artigos reconhece os proprios defeitos e suggere o meio de corrigil-os. —

Havia já um decennio de experiencias, quando a medo puzemos pela primeira vez a mão em nosso pacto fundamental. Percorremos depois quasi meio seculo de abstenção, emquanto a França dentro do mesmo periodo tem muitas vezes rompido ou cancellado a sua constituição. É um mal, sem duvida, a febre de tudo querer reformar; porém a immobilidade chineza é peior do que isso: desdoura. Progredir sem desaso, e construir sem desbaratar, eis o que não se póde recusar aos brios de um povo nascido para nobilitar-se pelo esforço da propria liberdade, e não para adormecer na beatitude dos que esperam que um deus tutelar lhes venha marcar a hora de sua redempção.

Dia por dia o corpo social muda de fórma segundo as leis da variedade e a força dos acontecimentos: as idéas cavam-lhe o fundo, e lhe modificam o sentir e o querer. Porque este paiz hade condemnar-se a eterno supplicio, adherindo a todos os defeitos senís de uma Constituição que já teve o seu tempo de perfeição relativa?

Para complementar-se esse grupo de reformas que se travam na essencia, e não se pódem desmembrar, é força abrir uma incisão larga e profunda em nosso organismo constitucional: porque recuar diante da necessidade? O mal opera-se pela raiz, e ataca-se em suas adjacencias; e quanto ao perigo, é por certo maior o de um cancro social em abandono, do que o de sua extirpação por mais melindrosa que seja. Não ha esperar onde é preciso agir com resolução e firmesa. A reforma da organisação municipal no Brazil deve-se effectuar a todo o transe. Somos dessa escola isenta de complacencias timidas e de reservas partidarias.

O Acto addicional atou as nossas camaras a um poste de ferro: para descaptival-as é preciso um talho ousado que vá direito ao élo da cadêa. Sem isso de que serve ter-nos assegurado a Constituição que o direito de intervir todo o cidadão nos negocios da localidade seria exercido pelas camaras? Como este, todos os mais que ella garantiu apenas em theses desnudadas, posto que muito elegantes, tambem não passariam de premissas faustosas pendentes do necessario complemento. Assim é que, para servir a mesma Constituição em certos casos, é preciso violental-a em outros que não estão hoje de harmonia com suas disposições fundamentaes primitivas; e o meio de guardar e fruir esse thesouro de regalias promettidas não é outro senão a acquisição de certos direitos municipaes que nos faltam. Nunca seria

desperdicio repetir aqui aquellas palavras de Stuart Mill já lembradas no corpo deste livro: « Nenhum povo seria capaz de guardar a melhor de suas constituições sem aquellas faculdades substanciaes, como se prova com o caracter transitorio da liberdade politica nos paizes em que ella não descansa sobre uma base sufficiente de regalias locaes. »

Em summa: a provincia e o municipio são irmãos germanos. Tendo pela Constituição o mesmo grau de importancia em seu destino relativo, não ha razão de Estado que transforme um em senhor, e outro em servo da gleba.

A primeira teve a sua carta de cidade, e um publicista esmerado para incitar-lhe ainda a posse de novas regalias. (1) O segundo se estorce na oppressão, e por desdita não encontra hoje um talento generoso que venha desaffrontal-o. Entretanto, não é por isso que hade curtir o vilipendio sem reclamar bem alto o posto de honra que lhe cabe na communhão social moderna. Eis o intuito deste livro, que é antes um protesto, do que um escripto acabado acerca de liberdades municipaes.

Agosto de 1882.

O Autor.

---

(1) Tavares Bastos.—*A Provincia.*

# LIVRO PRIMEIRO

## INTRODUCÇÃO HISTORICA

# SECÇÃO I

Porque o elemento municipal deve ser estudado, antes de tudo, em sua constituição historica. — O municipalismo em Roma. — Na Gallia depois da invazão. — Como influiu no movimento de insurreição das communas francezas. — A liberdade d'estas foi um trabalho de resistencia propria, e não um acto excluzivo ou expontaneo da realeza. — Politica insidioza dos reis na emancipação das communas. — Subsidios que exclarecem este quadro interessante da historia.

No estudo da instituição municipal não se póde prescindir da sua historia. Sobre a vantagem do methodo, accresce a de mostrar-se pelos factos que o governo local em sua origem, como em sua constituição definitiva, não foi uma liberalidade do poder, conforme pretendem os sectarios da centralisação administrativa; mas um direito adquirido e imposto pela energia moral dos povos que estavam em condições de exercêl-o.

Sabe-se que foi em Roma, ahi onde surgiu primeiro a luz do Direito e da arte de governar, que o municipalismo desenvolveu a força de assimilação politica que ainda hoje prevalece na constituição geral dos povos.

A certas cidades, que cahiam no dominio da conquista, permittiam os romanos o direito de conservarem a autoctonia de suas leis, nomearem magistrados, e afluirem aos cargos publicos em egualdade com os cidadãos. O *municipium* (de *munia capere*) era a formula consagrada na antiga jurispru-

dencia para exprimir aquella especie de investidura. D'ahi a organisação municipal que, generalisando-se com o tempo, fundiu-se na sociedade romana como um dos mais poderosos elementos de sua grandeza.

Cicero deixa entrever em um de seus discursos que o fôro de cidade livre era uma concessão puramente generosa dos romanos (1). Não é de todo ponto exacta esta asserção; attendendo-se a que os povos sujeitos, que gosavam da prerogativa, eram os que pela energia de sua raça tornavam-se mais temiveis, ou pelos seus grandes serviços adquiriam jus a distincção. Estava no interesse da politica romana attrahil-os d'aquella forma; e o que parecia um favor era, em fundo, o reconhecimento obrigado de um direito, ou de certa influencia moral que vinha do povo mesmo. Os que não estavam n'estas circumstancias eram em tudo sujeitos a Roma—*populi fundi.*

Não tendo a invasão dos barbaros a força de absorpção necessaria para alluir os cimentos da legislação romana, como attestam os subsidios tão cuidadosamente recolhidos por Savigny e Hullmann, o regimen municipal ficou inoculado no governo das cidades que sobreviveram ao grande cataclysma. Ahi, como em Roma, haviam assembléas politicas e magistrados municipaes: todos os actos da vida civil se consumavam diante da curia. Raynouard fixou tambem este ponto da historia, pondo-o fóra de toda a duvida com os documentos que recolheu de um grande numero de cidades (2).

Foram estas mesmas cidades, depositarias das tradições livres do antigo municipalismo, que, no correr dos seculos XI e XII sob a forma activa e perseverante das communas, oppozeram essa resistencia tão longa e heroicamente porfiada,

---

(1) Por Cornel. Balb.

(2) « Hist. du droit municip. en France. »

que um dia veiu a libertal-as do jugo odioso do feudalismo (3).

A emancipação das communas da França é um facto, que se prende por tal forma á constituição moderna das municipalidades, que não podemos fugir ao encargo de examinar aqui uma questão:

Foram ellas que se libertaram, ou devem os seus foros á vontade e outorga dos reis?

Como entra em nosso plano mostrar pela historia, que o municipalismo de hoje deve a si proprio tudo quanto tem e vale no mecanismo do systema representativo, elucidemos aquelle ponto, aliás intrincado, por depender de pormenores e encontrar alguma variedade de opiniões da parte dos historiadores.

A emancipação das communas não foi um acto exclusivo nem espontaneo da realeza, como pretende a maior parte dos historiadores, e lê-se no preambulo da Carta franceza de 1814: « C'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros. »

August. Thierry desvaneceu este erro; (4) e hoje é fóra de duvida, que aquella grande revolução gerou-se no seio das proprias communas; teve por causa a liberdade opprimida, e por meios de acção a força e a riqueza de que já então dispunham as cidades revoltadas sob a influen-

(3) Victor de Brasch, referindo-se ao norte da França onde se deu a revolta das communas, diz: — La cause de ce mouvement n'a plus rien à faire avec le régime municipal romain, dont le souvenir était bien éteint et auquel il n'était plus question de faire des emprunts: l'oppression, devenue insupportable, devait inévitablement aboutir à la révolte ouverte contre l'oppresseur. — « La Commune et son Système financier en France » Edição de 1879 traduzida do allemão. (Pag. 27.)

Entretanto, si foi esse o motivo da revolta, a causa efficiente devia ser o habito de liberdades antigas das quaes já não podiam prescindir as cidades gallo-romanas, mais sujeitas no norte do que no meio-dia da França. O mesmo escriptor é quem diz á pag 31: — Les insurrections des villes au siècle XII *invoquaient encore les traditions romaines, et, même au Nord, certains règlements s'inspiraient également des doctrines romaines.*

(4) « Lettres sur l'Histoire de France. »

cia da burguezia e do clero das parochias. Intervindo os reis na luta, não fizeram mais do que aproveitarem-se habilmente da revolução já iniciada pelo povo contra a tyrannia dos senhores, e encaminhal-a no interesse proprio e calculado de abaterem o poder feudal, tão inimigo dos principes, como o era das communas. As cartas communaes que elles concediam, eram em grande parte a homologação de outras, que anteriormente as communas haviam já obtido dos proprios senhores, umas vezes pela força, outras por dinheiro, e algumas até espontaneamente, como a de Noyon, offerecida em 1098 pelo conde do mesmo nome, e a de Amiens e 1113 por intervenção gratuita do bispo Geoffroy, ambas confirmadas por Luiz o Gordo.

Houve communas, que até independente de cartas, conseguiram manter-se em sua antiga autonomia, como a cidade de Arles e algumas outras. (5) Si a sancção real era uma garantia de mais contra os senhores, que algumas vezes trahiam as cartas que elles proprios concediam, não é menos certo que essa mesma interferencia dos reis foi ainda um meio de hostilisar o feudalismo em proveito da monarchia. As communas aceitavam a intervenção, como diz Guizot, « sans grande nécessité apparente; uniquement par le besoin de l'ordre, et pour trouver un arbitre qui mit fin à leurs différends. » (6)

Além disso, essas cartas na maior parte eram contractos celebrados entre o rei e as communas onde aquelle promettia immunidades, e estas se obrigavam a prestação de serviços militares, além de uma renda determinada; o que demonstra: primeiro, que os reis não faziam concessões gratuitas; segundo, que a fórma synallagmatica dessas cartas, como as de Laon, St. Quentin, Soissons, e outras

(5) Guizot, « Histoire de la civilisation en France ». — Leçon 16.ª T. 4.º pag. 212.

(6) Idem, pag. 270. Leçon 19.ª

integralmente publicadas por Guizot, (7) indica que os proprios reis reconheciam nas communas certa individualidade politica, ou independencia de poder para estipularem condições reciprocas.

Em todo caso, o designio da realeza não era fortalecer a municipalidade como instituição, e associa-la a um systema de governo livre por amor dos povos, senão a conveniencia de amparar a monarchia que oscilava entre a revolta popular e o feudalismo. A prova d'isso deram-n'a os reis mais tarde, confiscando a liberdade das communas, quando viram o poder feudal abatido.

Sob pretextos capciosos, e com os seus exercitos permanentes, corpos judiciarios, governadores e intendentes directos, acabaram de uma vez com essas pequenas republicas. « Cuidando que fundavam assim o poder real, (disse Foucart) inscientemente preparavam a grande unidade nacional, e a constituição de 1789. »

Os traços geraes que lançamos aqui a proposito da regeneração das communas em França participam da opinião de varios historiadores e publicistas que se occuparam da materia. (8)

Por ultimo, faremos uma observação: É sempre das entranhas da democracia que surge a liberdade municipal sem vexame, e das mãos ambiciosas do poder que lhe vêm as cadêas forjadas no interesse da unidade absoluta.

O typo municipal vasado nos moldes da revolução, não ha duvida, que foi sendo consecutivamente alterado, primeiro pela politica reaccionaria da convenção que sujeitou as administrações collectivas aos agentes nomeados e

(7) « Histoire de la civilisation ». T. 4.e Leçon 17.e, 18.e et 19.e

(8) Os melhores subsidios a consultar são as obras de Aug. Tierry: « Lettres sur l'histoire de France.—Tableau de l'ancienne France municipale—Constitution communale d'Amiens—Considérations sur l'Histoire de France ».—Guizot, « Hist. de la civilisation en France ».—H. Martin, « Hist. de France » —Michelet, « Hist. de France » L. 4.e

destituidos pelo governo, (9) depois, pelo absolutismo imperial que organisando a administração á sua imagem, subtrahiu a final o caracter electivo aos proprios conselhos de departamento e da communa.

Resta examinar por alto a historia communal de outros paizes, até chegarmos á municipalidade portugueza, a cujo tronco se prende o nosso antigo systema de administração local.

---

(9) « Constitution du 5 frimaire » an 3.e article 101.

# SECÇÃO II

Vista geral de outras communas d'Europa em sua origem e diversidade caracteristica. — As da Inglaterra sendo de origem saxonia, precedem muito ás cartas de incorporação do Rei Guilherme. — As communas norte-americanas. — Puritanismo. — *O covenant* segundo Tocqueville. — Nucleos municipaes anteriores a cartas regias. — Os que se perpectuaram independente de confirmação da metropole.

A direcção que tiveram as outras communas d'Europa foi mais ou menos vária, segundo a força relativa dos elementos que entravam na constituição das sociedades.

O maximo desenvolvimento a que attingiram as communas da Italia, explica-se por dous motivos: alli a municipalidade romana tinha deixado traços muito mais profundos do que nas cidades da Gallia; e, sendo o poder feudal muito fraco, em vez de lutar com a burguezia, foi absorvido por ella. A constituição republicana devia ser uma consequencia da vida communal mais accentuada ahi do que em outras partes da Europa. A mesma cohesão de elementos teve lugar na Suissa, posto que assumisse um caracter menos democratico e mais immovel.

Nas communas de Flandres, das margens do Rheno, e da Liga hanseatica, preponderou egualmente a fórma democratica. As cidades livres d'Allemanha, posto que se chamassem *imperiaes*, tinham um governo proprio e quasi sempre republicano. A liga dos imperadores com essas pe-

quenas soberanias, que elles afagavam e protegiam, foi como em França, dictada pelo unico interesse de resistir ao poder dos grandes vassallos.

Na Inglaterra, bem que seja um tanto obscura a origem das communas, parece não haver duvida que já existiam antes da conquista. Attribue-se a Guilherme as cartas de incorporação (firma burgi), e a João sem Terra o direito que alcançaram as communas de elegerem os seus *aldermen* e gozarem de suas antigas prerogativas; mas a verdade é, que o primeiro sempre forcejou por destruir os habitos de liberdade legados pela monarchia anglo-saxonia, e o segundo, sómente compellido pela revolta dos barões, foi que subscreveu a carta de 1215, que se tornou o fundamento da liberdade ingleza; tendo-a elle proprio trahido mais tarde, até que uma segunda revolta fél-o descer do throno que entregaram a um filho de Phelippe Augusto.

A liga dos barões com o clero e a burguezia forçou em todos os tempos a realeza a guardar as immunidades da Carta, muitas vezes trahida e outras tantas confirmada. Tivesse ou não em mira essa parte da nobreza advogar a causa dos seus antigos privilegios, o facto é que a constituição da Inglaterra é o producto historico d'essa coalisão antiga do povo com a aristocracia.

Effectivamente, senhores e burguezes foram tendo sempre ingresso na Camara dos communs que, se a principio não exerceu uma influencia directa no governo, creava direitos e defendia com ardor o interesse privado das localidades. Hoje é sabida a importancia politica que offerece este ramo do parlamento (1).

Duas palavras sobre a communa americana dos Es-

(1) V. Guizot, « Hist. de la civilisation en Europe. » Leçon 10. pag. 298-312. « Histoire des origines du gouvernement représentatif. » Leçon 4.e, pag. 51-58.

tados-Unidos, onde se encontra um typo de municipalidade livre tão universalmente admirado.

Querem alguns que a instituição municipal viesse tambem alli das cartas em que os reis da Inglaterra concediam aos colonos a propriedade do solo e com ella o direito de se administrarem, elegendo os seus funccionarios locaes, de modo que a soberania politica que exerciam os *freemen* dependia sempre da corôa ingleza, em virtude de delegação (2).

Antes de tudo, é preciso não desconhecer que o espirito de independencia local foi importado com a liberdade do culto por emigrantes, que, perseguidos por motivos politicos ou religiosos, buscavam aquelle solo virgem onde pudessem respirar desassombrados. Foi principalmente o genio altivo e indomavel dos puritanos quem trouxe para alli, com o cabedal de suas virtudes, aquella mesma austeridade republicana que em sua patria incutira mais de uma vez respeito, senão temores, á propria realeza.

Com esse amor de liberdade nativa, acrizolado pelas vicissitudes e pelo enthusiasmo da fé, enraizou-se o governo das communas. Emquanto a metropole, tendo apenas os olhos fitos no interesse do seu commercio e no ouro das minas, era indifferente ao movimento politico das colonias que por sua tolerancia foram-se constituindo em verdadeiras republicas de facto.

O *Covenant* celebrado pelos peregrinos de Plimouth, e (3), a quem Jannet attribue um caracter simplesmente religioso, não ha duvida que estipulou alguns principios de organisação politica. Tocqueville dá os seguintes pormenores.

« O puritanismo era uma theoria politica ao lado de uma doutrina religiosa. Apenas desembarcados, o primeiro

(2) Claudio Jannet, « Etats-Unis contemporains. » Introduction, pag. 10. (1876).

cuidado dos emigrantes era: constituirem-se em sociedade. Celebrarem um convenio, onde, diante de Deos e por consenso geral dos associados, diziam elles: «querendo fundar « uma colonia e com ella uma sociedade politica com o fim « de nos governarmos, resolvemos em virtude d'este contrato « promulgar leis, actos, ordenanças, e instituir magistrados, « a quem promettemos submissão e obediencia. »

« Sendo isto em 1620, a carta que Carlos I concedeu aos fundadores da colonia de Massassuchet tem a data de 1628. Em geral a outorga de cartas só teve lugar muito depois que a formação das colonias tinha-se tornado já um facto consummado. New-Haven, Connecticut, Rhode-Island, e outras, foram até fundadas sem o concurso e á revellia da mãe-patria: constituiram-se por si mesmas; e só ao cabo de 30 ou 40 annos foi que uma carta do reinado de Carlos II veiu legalisar a sua existencia.

« Assim, exerciam ellas a cada instante actos de verdadeira soberania; nomeavam os seus magistrados; estatuiam a paz e a guerra, estabelecendo regulamentos de policia, e decretando leis proprias, como se a Deos sómente devessem obediencia.

« Na confecção de suas leis civis, criminaes e do processo, como em seus tribunaes de justiça, não só afastavam-se dos estillos usados na Inglaterra, como nem o nome do rei apparecia em frente dos mandados e ordens judiciarias ». (4)

Voltemos á Europa, onde temos de apanhar o fio do nosso governo local.

---

(3) « Etats-Unis Contemporains. » Pag. 10. not. 1.

(4) « Démocratie en Amérique. » Chap. 2. Pag. 54-58. (Ed. de 1864.)

# SECÇÃO III

Constituição municipal da antiga Luzitania.—Colonias e municipios de fundação romana.—Duumviros e quinquennaes na peninsula antes e depois da invazão.—O direito visigothico em face dos municipios romanos.—Dominação arabe.—Desenvolvimento municipal depois de restaurada a monarchia gothica.—Organisação regular dos conselhos e magistrados locaes pelas Côrtes de Leão.

Tracemos em um só quadro a constituição originaria do municipio hispano-luzo, attenta a homogeneidade de sua historia até a fundação da monarchia portugueza.

O municipalismo na peninsula remonta ao dominio imperial dos romanos. Onde este povo levava o explendor de suas armas, imprimia no solo a semente de suas instituições; porque elle tinha pelo melhor systema de conquista affeiçoar mais ou menos os povos vencidos á sua fórma de organisação civil e politica.

Foi assim que Julio Cezar, mais pela tactica do que pelo terror de suas legiões, submettendo a um tratado de paz a antiga Luzitania, já ensoberbecida com as glorias de Sertorio, fundou alli algumas colonias e municipios.

Paulo, o jurisconsulto, na L. 8.ª D. de censib. falla de duas colonias sómente — Emeritensem e Pacensem (1); mas Plinio refere outras, além d'estes quatro municipios: —Olizi-ponem, Eboram, Myrtilem e Salaciam. Estes e aquellas, como affirma um historiador civilista, possuiam o *jus italicum* (2).

---

(1) Hoje — Merida — cidade de Hespanha, e Beja — de Portugal. Bouillet, « Diction. d'histoire et de géographie. »

(2) « Histoire juris civilis luzitani » Mello Freire. cap. 2.º §§ 13, 16 e nota.

O *jus italicum*, segundo Savigny, comprehendia: 1.º a posse do

Que ao tempo da quéda do imperio a fórma municipal se achava mais ou menos diffundida pela Hespanha, prova-se com a existencia dos magistrados conhecidos por duumviros, edís e quinquennaes, que na opinião de Savigny indicavam sempre o exercicio do direito italico, e por conseguinte a fórma integral do municipalismo.

Os barbaros que invadiram a peninsula, no geral, procuraram adaptar as instituições romanas aos seus proprios costumes. É por isso que no codigo de Alarico (Breviario e sua interpretação) o governo municipal apparece na fórma da curia e dos seus magistrados (duumviros e defensores) gozando estes de uma importancia nova que era: de serem delegados e representantes da propria curia, ao passo que antes d'isso tinham exercido as suas funcções como uma especie de direito pessoal. O *Forum judicum* dos visigodos (Fuero juzgo) abolia, é verdade, o direito romano; e organisou um systema de administração, parte ecclesiastica, e parte imperial; entretanto, não destruindo os factos sociaes anteriores, tambem não podia ter anullado por si a instituição municipal.

No dominio dos arabes, posto que faltem monumentos legislativos bastante explicitos da adopção do regimen municipal, não é menos certo que elles costumavam respeitar as instituições e as leis dos vencidos, e até conservavam as suas gerarchias civis e ecclesiasticas. Os *al-kaid*, *al-wazir*, *al-mothsib*, e outros nomes de magistrados que figuraram depois nos conselhos de Leão e Portugal, parecem todos de origem sarracena.

Com a restauração da monarchia gothica pela derrota dos arabes começou o elemento municipal a tomar de novo

---

solo em virtude do direito quiritario. 2.º izenção completa do imposto de capitação. 3.º constituição livre conforme a de Italia com seus duumviros, quinquenaes, edis, e sobre tudo com o seu systema judiciario.—« Hist. do Dir. rom. » V. 1.º Pag. 74.

as suas feições caracteristicas. A importancia que foram tomando as cidades de homens livres, e a conveniencia de organisal-as por um systema de direitos e regalias que habilitasse o povo a contribuir mais voluntariamente para a expulsão definitiva dos mouros; por outro lado a incorporação successiva dos nucleos mosarabes ao novo regimen; e mais ainda, a libertação gradual dos servos, a quem os condes e os bispos se viam obrigados a conceder garantias e liberdades, ora por meio de cartas foraes, ora extorquidas pela revolução, eis ahi como o regimen municipal se desenvolveu n'aquelles tempos. Então começaram a apparecer as communidades com o nome de conselhos.

O Fuéro de Leão, formulado pelas côrtes, assentou as bases da organisação d'esses conselhos, dando-lhes a fórma de assembléas deliberativas e o governo economico das cidades, já com os seus magistrados de origem electiva. Assim foi a idéa da representação popular tomando incremento successivo, até que nas côrtes de Castella e Aragão, á entrada do seculo XII, com a primeira nobreza figuravam já os deputados do povo (procuradores.) D'ahi fazem alguns nascer o systema representativo na historia politica da Hespanha.

O que temos dito de relance ácerca do movimento municipal da peninsula até aquella epocha, póde-se vêr desenvolvido com profusão por especialistas que trataram da materia (3).

Resta examinar a constituição do municipio depois de inaugurada a monarchia portugueza, até a colonisação do Brazil.

(3) V. Savigny, « Histoire du Droit romain dans le moyen âge ». T. 1.r et 2.e »—Guizot, « Hist. de la civil. en France. » V. I. Leçon 10 et 11. Pag. 283—310.—Alex. Herculano, « Historia de Portugal ». V. 4.º L. 8.º Parte 1.ª

## SECÇÃO IV

Primeiros conselhos em Portugal.—Suas cartas foraes obtidas mais pela revolta do que pela outorga espontanea dos reis.—Estes ao lado da burguezia para enfraquecerem o clero e a nobreza.—Ligam-se afinal com estas classes poderozas e hostilizam aquella.—Influencia das côrtes onde o povo se faz representar por seus procuradores.—Seu aniquilamento e rehabilitação por vezes até o despotismo de D. José.—Os trabalhos de codificação municipal no reinado de João I devidos á influencia das primeiras côrtes portuguezas.

Creada a monarchia portugueza, foi a municipalidade assumindo mais ou menos a mesma fórma dos conselhos e da magistratura local que vimos na Hespanha. De 1179 a 1278 numerosos documentos demonstram em Portugal a existencia de magistrados jurisdiccionaes (alcaides, alvazis, juizes e homens bons). (1)

Tinham os reis de então duas ordens de interesses para dotarem os povos de instituições semelhantes: necessitavam do seu braço vigoroso para estenderem pela Hespanha os limites do novo territorio, e sujeitarem os mouros; bem como do auxilio da burguezia para contrabalançarem algumas vezes a influencia perniciosa do clero e da nobreza. Si a conquista por um lado estendia os seus dominios, por outro a vida municipal organisava a sociedade e fortalecia

(1) V.e Alex. Herculano, « Hist. de Portugal », Nota 2.ª no fim do 4.º vol. Que esses magistrados já eram de eleição popular, vê-se á pags. 171 e segg. do livro 8.º Parte 2.ª do mesmo vol.

os recursos do poder. D'ahi esse accúmulo de leis municipaes, e fóros, que a bem das cidades e grandes aldeias apparecem na serie dos primeiros reis portuguezes.

Foi Sancho I (o povoador) quem instituiu o maior numero de Conselhos. Tinha um grande fim politico, que era: jogar com a influencia popular para abater a preponderancia das duas classes mais poderosas; e foi sem duvida a sua alliança com a municipalidade quem lhe assegurou essa grande victoria. « Os burguezes do Porto, (disse Alexandre Herculano) accommettendo o seu bispo, e o seu senhor, com os officiaes da corôa; sequestrando-lhe os bens, expulsando-o, coberto de ignominia, e affrontando a coléra dos membros da poderosa familia de Martinho Rodrigues, são os typos da resistencia e má vontade que nos municipios e nos reis acharam geralmente as duas altas classes do Estado, até a monarchia obter d'ellas uma victoria final e decisiva. » (2)

Occorre aqui uma observação semelhante á outras, que já temos enunciado: para que se não attribua á munificencia dos reis portuguezes a liberdade municipal conquistada pela energia dos nossos antepassados, bom é dizer: que esse pacto da realeza primitiva com a velha municipalidade teve o mesmo caracter leonino de todas as allianças d'este genero. O ensinamento da historia é sempre este: affaga-se a burguezia, emquanto é um instrumento de força para o poder; e suffoca-se os seus direitos, logo que é dispensado o seu apoio. Tal foi a conducta de Sancho, reconciliando-se depois com o mesmo clero portuense, e contribuindo com elle para submetter os burguezes.

Não foi só a revolta do Porto, como a de Coimbra e outras, por meio das quaes obtiveram os conselhos maior ou menor porção de suas liberdades. « A acção e a vontade

(2) « Hist. de Port ». V. 2.º L. 3.º pag. 136.

popular (disse ainda Alexandre Herculano) apparecem até nas mesmas cartas, ou foraes, que aliás se dizem concedidos expontaneamente, e onde se póde fazer conceito, que o povo nem sempre era passivo na grande obra da propria emancipação; nem sempre a aceitava como mercê, antes ás vezes a exigia como um direito. (3)

Para dar um exemplo ao menos do modo porque os municipios impunham os seus aggravos, recordamos um trecho da Carta regia de Affonso III dirigida em 1273 ao alcaide e Conselho de Lisbôa: « Disseram me que vos aggravaes de eu ter mandado fazer um dia de feira todas as semanas nas minhas casas contiguas á alcaçova d'essa villa, exigindo renda por ellas. Tinha entendido que isso era em proveito meu e vosso; mas, visto que vos aggravaes, e não entendeis que vos seja util, ordeno que não se faça mais a dita feira nas minhas casas, e fareis d'ora avante o mercado onde julgardes mais conveniente. »

Para o mesmo fim de mercancias reaes em sitios de Coimbra, foi preciso que o conselho respectivo, seus alcaides e alvazis, concedessem a El-rei a devida liçença com duas condições: fazel-o em terreno proprio, e sujeitar-se ás posturas quanto ao modo da vendagem! (4).

Então gosavam já os municipios de muitas garantias; e, para se comprehender o alcance de certas isenções tributarias que foram obtendo os conselhos, seria mister conhecer a fundo o systema de impostos envolvidos n'essa vasta nomenclatura de jugadas, relegos, portagens, montados, talhas d'El-rei, quintos, açougagens, martinegas, ochavas, alcaidarias, almocrevarias, e outras muitas contribuições

(3) Historia citada. Nota 1.ª, fim do 4.º vol.

(4) Historia citada. 4.º v., pag. 137 e 138. Veja-se a pag. 427 o fim com que os reis faziam monopolio dos seus armazens ou alfandegas, tanto para o commercio das feiras, como para a residencia forçada de certos officiaes mechanicos.

de que Alexandre Herculano fez uma syncope curiosissima. (5)

Por complemento da liberdade municipal já tinham tambem as cidades e as villas n'essa epocha o direito de enviarem ás Côrtes dous homens bons (procuradores), que eram alli os orgãos naturaes de suas queixas contra os poderosos, e até concernentes ao rei e seus delegados. E, posto que alguns historiadores attribuam a essas Côrtes um caracter de simples consulta, affirma Coelho da Rocha que eram assembléas deliberantes, que moderavam o poder do rei e exerciam com elle uma parte da soberania. (6)

Os procuradores do povo formavam nas côrtes uma especie de terceiro estado, e mais de uma vez o elemento municipal tomou alli uma parte activissima nos negocios do reino. Foram as côrtes que em 1385 acclamaram rei a João I (o Mestre de Aviz) e lhe impuzeram estas condições: « formar o seu conselho de cidadãos das principaes cidades do reino escolhidos por propostas de listas triplices; ouvir os povos em tudo que fosse de seus interesses, e não impôr tributos, fazer a paz ou a guerra, sem o seu consentimento. »

Entretanto, no reinado de João II (fim do seculo XV) depois de uma luta obstinada com a realeza, começaram as côrtes a cahir em abatimento, e com ellas tambem a municipalidade partilhou os golpes do cezarismo luzitano.

O que rehabilitou mais tarde a acção popular no go-

---

(5) « Hist. citada. 4.º vol. Pag. 402-436.
O relego, que parecia apenas um monopolio da corôa, de facto resolvia-se em tributo. Do 1.º de Janeiro ao 1.º de Abril só o rei podia vender os seus vinhos, e a contravenção era púnida, á primeira e segunda vez com cinco soldos de multa; á terceira arrombavam-se as cubas, e entornava-se o vinho do contraventor! Os de fóra do Conselho podiam vender durante o relego, pagando de cada carga um almude de relegagem.

(6) « Ensaio sobre a Historia do governo e legislação de Portugal ». Pag. 51 e nota 2.ª
Ahi se vê tambem que as primeiras côrtes se reuniram em Coimbra (1211) e no reinado de Affonso III já eram mais frequentes.

verno, foi a dura necessidade que teve o paiz de disputar á Hespanha dos Phelipes a sua autonomia absorvida por mais de meio seculo. João IV, que apoz a revolução sentia ainda a corôa mal segura, viu-se forçado a convocar as côrtes para escudar-se ahi com a influencia das tres ordens, e grangear sobretudo a boa vontade do povo. Ellas salvaram de feito a situação, e assentaram este principio arrojado de Direito publico: « Que o poder dos reis vem sómente da nação, e a ella compete resolver as questões de successão ao throno; velar pelo cumprimento das leis; e até recusar obediencia á corôa, quando se torne tyrannica ou indigna de governar. »

Fizeram mais ainda: em 1642 os procuradores do povo propuzeram alli a accusação dos ministros do rei, sendo um d'elles arguido de traidor, e até decapitado. (7)

Ultimamente as côrtes depuzeram o proprio Affonso II (1668). No entanto, para a futura realeza todas essas lições foram improficuas! Pedro II apoiado no Clero, estreou o absolutismo que, á despeito da resistencia dos povos, consummou-se na dictadura illustrada do ministro de D. José.

Só uma vantagem teve a municipalidade a começar do reinado de D. João I e esse mesmo beneficio deveu á proposta das côrtes: foi a codificação, que veiu regularisar aquelle e outros ramos do poder. (8)

---

(7) Francisco de Lucena, secretario.

(8) Os povos em Côrte propuzeram a El rei D. João I qua mandasse reformar e compilar as leis, reunindo em collecção aquellas que merecessem ficar regendo. O rei encarregou esta obra a João Mendes, cavalleiro e seu corregedor da Côrte; por cuja morte, no reinado de D. Duarte, succedeu na mesma tarefa o doutor Ruy Fernandes, do seu conselho, até que foi concluida e publicada em nome de Affonso V.— (Coelho da Rocha. Obra citada, pag 117).

# SECÇÃO V

Organisação municipal segundo o Codigo affonsino. — Elementos que se introduziram neste primeiro trabalho de legislação. — Camaras compostas de juizes e vereadores eleitos por *homens bons*. — A policia economica a cargo dos almotacés. — Ordenações phelippinas. — O direito municipal em contraste com as fórmas absolutas do tempo. — Eleição das camaras; suas immunidades e privilegios. — Legislação respectiva.

O primeiro monumento de legislação portugueza, fundido nos moldes da jurisprudencia atrazada do seu tempo, foi o codigo affonsino (1). Collecção hybrida de elementos dissonantes, escriptos em linguagem semi-barbara e animados por uma philosophia que participava ao mesmo tempo do genio feudal e romano, além do Direito canonico, que já então (permitta-se a phrase) era como um polypo que dominava o organismo de todas as sociedades neo-latinas, teve, não obstante, o grande prestimo de reunir o que era disperso, preparar o material de codificações vindouras, e accentuar sobretudo a fórma organica do municipio até então regido por foraes emmaranhados e costumes não escriptos.

(1) Concluido e publicado em 1446. Abrangia as leis promulgadas desde Affonso II; resoluções das côrtes; concordatas de D. Diniz até D. João; titulos inteiros copiados do Direito romano, e canonico; fragmentos das partidas de Castella; além de muitos costumes e estyllos nacionaes.

Ahi o governo economico das cidades e villas cabia ás Camaras, compostas de juizes, que eram os seus presidentes, e de vereadores que, com elles, eram tambem eleitos pelos homens bons. Havia um procurador do Conselho; as posturas dependiam da confirmação dos Provedores; e a policia economica ficava á cargo dos Almotacés, semelhantes aos antigos Edís. E, como então fosse maxima de jurisprudencia que, ainda não sendo o cargo de natureza judicial, podia o funccionario respectivo julgar do contencioso em materias de sua repartição, tambem as camaras e os seus almotacés exerciam jurisdicção em todos os negocios a seu cargo (²). D'ahi proveiu em grande parte a supremacia, um tanto exagerada, que foram assumindo mais tarde as camaras naturalmente cubiçosas de alargarem a esphera de suas attribuições.

Sem alteração no codigo manoelino, publicado em 1514, passou aquelle mesmo regimen das camaras para as Ordenações phelippinas, onde tiveram apenas um regulamento mais minucioso com addicções que o tempo tinha tornado indispensaveis. (³).

Não damos aqui o modo porque as camaras exerciam a administração economica pelo que respeitava á gerencia dos bens do conselho, execução de suas posturas, taxa do mercado, lançamento de fintas, e applicação de rendas, por serem minudencias que constam do seu regimento (⁴). Fallemos de sua constituição liberal, dos poucos laços que prendiam a municipalidade ao centro da governança, e de suas grandes prerogativas. Tudo isso era um contraste admiravel com o absolutismo d'aquelles tempos.

---

(²) Orden. Affons. L. 1.º Tits. 27, 28 e 29. Coelho da Rocha « Ensaio sobre a Hist. do Gov. e Legisl. de Port. », art. 5.º pag. 119 e 120.

(³) Orden. Phelippinas publ. em 1603.

(⁴) Orden. do Liv. 1.º Tit. 66, §§ 1 a 49.

Emanava da eleição não só a autoridade do juiz ordinario e vereadores, como a de todos os officiaes da camara. A Ord. do Liv. 1.º T. 67 e o Alvará de 12 de Novembro de 1611, que prescreviam a fórma da eleição, além das garantias do escrutinio secreto, do sello e resguardo das pautas, da cautéla dos pelouros e outras providencias, não permittiam que ao processo eleitoral assistissem poderosos ou autoridades de vulto, para não fazerem pressão sobre o voto. Ao povo era licito impugnar a eleição por meio de embargos, ou aggravando para o Corregedor e Desembargo do Paço, aos quaes competia em regra approvar a eleição por cartas confirmatorias.

O mesmo caracter electivo e fórma de processo tinha a instauração das camaras em terras de donatarios (5).

Não podiam as camaras receber citações senão por provisões do Desembargo do Paço (6). Nem os seus officiaes eram presos ou mesmo suspensos sem ordem regia e mediante processo (7).

Eram independentes de outras autoridades e tribunaes, que não podiam ingerir-se em materias de sua competencia. (8).

Respondiam por seus actos; e, quando sahiam fóra da lei, dava-se conta d'isso a El-rei ou ao mesmo Desembargo (9).

Julgavam as injurias verbaes e impunham aos réos até a quantia de seis mil réis por condemnação, sem appellação ou aggravo, salvas algumas excepções (10).

---

(5) Orden. Liv. 1.º, T. 45 §§ 1 e 2.
(6) Orden. Liv. 3.º, T. 8, pr. e Reg. do Dezb. § 46.
(7) Alv. de 26 de Fevereiro de 1771; de 9 de Maio de 1654, e Provizão de 13 de Março de 1727 estensiva aos vereadores.
(8) Decr. de 17 de Setembro de 1705, fin.
(9) Avis. de 29 de Janeiro de 1798. Rez. de 18 de Fevereiro de 1727, e Prov. de 15 de Julho de 1716.
(10) Orden. Liv. 1.º T. 65 §§ 25 a 30, e T. 58 § 26.

Conheciam da infracção de posturas com os almotacés e justiças ordinarias mediante recurso das partes (11).

Na gerencia dos dinheiros publicos só prestavam contas annualmente ao Provedor da comarca, que não abonava as despezas illegaes, e as fazia restituir pelos bens dos officiaes que as tinham ordenado (12).

Nomeavam os almotacés, alcaides menores, quadrilheiros, depositarios publicos, avaliadores, recebedores de sizas, juizes de vintenas, e outros funccionarios locaes (13).

Algumas garantias, que hoje temos por constitucionaes, já então eram observadas por aquelles funccionarios a quem incumbiam os actos de policia, e jurisdição criminal. Os juizes não podiam ordenar a prisão antes de sentença; os alcaides, sem o competente mandado dos julgadores, salvo em flagrante delicto; e, quando recolhiam os criminosos, davam a estes e ao detentor o motivo da prisão (14).

Algumas camaras regiam-se por leis especiaes, e gosavam de certos privilegios, como as de Lisbôa, Porto e Gôa (15).

---

(11) Decr. de 19 de Janeiro de 1756.

(12) Orden. Liv. 1.º T. 62 §§ 72 e 74. T. 66. §§ 35 e 39. Alv. de 23 de Julho de 1766 § 5.

(13) Orden. Liv. 1.º T. 67 § 13 e Tits. 68, 73, 75. Ord. Liv. 1.º T. 88 § 32. Alv. de 25 de Agosto de 1774. Leis de 5 de Junho de 1752 e 22 de Dezembro de 1761. Ord. Liv. 1.º T. 65, § 73.

(14) Orden. Liv. 1.º T. 65 § 29. T. 75 §§ 9, 10 e 11.

(15) Veja-se a legislação em Borges Carneiro. « Dir. civ. » V. 3.º Liv. 1.º T. 37 § 311, nota ao n.º 4, e Fern. Thom. « Repertorio geral » Verb — camaras — ns. 135 a 154.

# SECÇÃO VI

O Brazil colonial. — Fundação de municipios. — Villas mais antigas. — A constituição municipal primitiva não foi um beneficio da metropole nem uma generosidade dos donatarios. — Aquella indifferente, e estes entregues á cobiça da exploração. — O povo e seus sacrificios pela erecção das villas. — Os governadores usufruindo por si e seus descendentes a terra, o indio escravo, o dizimo, e todas as propinas concedidas por Cartas regias. — Subsidios historicos mais interessantes.

É tempo de estudarmos a introducção do regimen municipal no Brazil.

Quando foi este paiz descoberto, os ouropéis da India fascinavam os reis portuguezes a ponto de não cogitarem do soberbo thezouro que o caso havia deposto em suas mãos. Foi preciso que viesse despertal-os a cobiça do estrangeiro. (1)

Resolvendo João III colonisar o Brazil, sem sacrificio do real erario, concedeu (de juro e herdade) a diversos donatarios a linha inteira do seu littoral com fundos para o centro, e poderes illimitados para o povoarem á sua custa, e estabelecerem alli os primeiros nucleos da governança.

(1) Em 1530 uma náo franceza (*Pélerine*) havia recolhido de Pernambuco 5 mil quintaes de páo brazil, e outros productos; deixando alli uma fortaleza guarnecida de muita gente, em logar da feitoria portugueza de seis homens que tinham encontrado! — Documentos á pag. 61 e 441 da «Historia geral do Brazil.» Vol. 1.º do Sr. Adolpho Varnhagen. Ed. de 1854.

As cartas regias, que, a beneficio d'estes proconsules, dispensavam todas as restricções da Lei mental e outras concernentes ao senhorio das terras, eram tão amplas, que despojavam a propria corôa do melhor dos seus direitos: a jurisdicção civil e criminal, que tambem entrava n'ellas como objecto de doação. (2)

No acervo de poderes, que traziam os donatarios, vinha expressa a faculdade de crearem villas, e debaixo de sua inspecção immediata fazerem eleger os membros do conselho. (3)

Em virtude d'aquellas doações foram os concessionarios erigindo pela costa e interior do paiz os mais antigos padrões do governo local, onde a maxima parte dos esforços deve attribuir-se á solicitude dos particulares, que, com graves sacrificios, fundavam as aldêas, e promoviam o seu incremento, até obterem para ellas o fôro de villas.

Foi a capitania de S. Vicente a primeira colonia regular. Ahi fundou Martim Affonso em 1531, (antes mesmo de lhe ser passada a sua carta) a villa de S. Vicente que foi a mais antiga de todas.

Em 1546 creou-se a de Santos; em 1560, a de S. Paulo que substituiu a de Santo André, já elevada em 1553; e em 1561 a de Itanhaen, que não chegou a prosperar. (4)

---

(2) «Outro sim: lhe faço doação e mercê de juro e herdade para todo sempre, para elle, seus descendentes e successores no modo sobredito, da jurisdicção civil e crime da dita terra, da qual elle dito Martim Affonso de Souza com seus herdeiros e successores usará na fórma e maneira seguinte» — Carta regia de 20 de Janeiro de 1535.

(3) Poderão fazer todas e quaesquer povoações, que se chamarão villas; terão termo, jurisdicção, liberdades e insignias de villas, segundo a fórma e costumes de meus reinos.» (A mesma Carta regia.) O inteiro theor pode-se vêr na «Revista do Instituto Historico Brazileiro.»

(4) Veja-se a relação minuciosa d'essas e outras villas antigas da mesma capitania na — Memoria de Pedro Taques de A. Paes Leme. Publicada pela «Revista do Instituto Historico.» Vol. 9.º pag. 139. V.e tambem: Fr. Francisco de S. Luiz (Cardeal Saraiva) e outros.

Assim nasceu entre nós o municipio, que em vez de ser a obra do Estado, é elle quem o precede e fórma o seu fundamento. Patriarcha de todos os povos na infancia, é á sombra do seu tecto que se abrigam as primeiras familias, e apprendem a doutrina social.

Vem apêllo escrever aqui o que disse em sua linguagem candida e cheia de verdade um dos comparsas de Martim Affonso, que assistiu áquellas fundações: « O capitão-mór repartiu a gente n'estas villas, e fez n'ellas officiaes. Poz tudo em boa ordem de justiça, do que a gente toda tomou grande consolação por verem povoar villas, ter leis e sacrificios, celebrar matrimonios, viver em communicação das artes, ser cada um senhor do seu, investir as injurias particulares, e ter outros bens da vida segura e conversavel. » (5)

Parece a primeira vista, que no Brazil a constituição municipal foi um brinde da metropole, ou uma officiosidade dos donatarios. Nem uma, nem outra cousa: surgiu das necessidades da população, que se agglomerava e carecia de governo, como surgiam as construcções para agazalho dos habitantes, os fortes para a defeza do littoral e os templos para o exercicio do culto.

Si estava no programma das cartas d'el-rei, era como o vaticinio de um acontecimento que o tempo e as circumstancias forçosamente deviam realizar. A lei portugueza imprimiu sómente ao municipio as fórmas do seu tempo, e nada mais.

O que tinha feito a corôa, senão entregar o paiz de feudo aos validos, reservando para si o dizimo e alguns tributos mais? Quanto aos donatarios, se prestaram algum serviço, tambem foram em grande parte inspirados pela cobiça. Nas cartas regias tinham elles, além da terra para

(5) Pedro Lopes. « Diario ». Pag. 58.

si e toda sua descendencia, o dizimo do quinto dos metaes e pedras preciosas, a vintena do producto do pau brazil, o dizimo de todos os dizimos da corôa, o monopolio dos engenhos e marinhas; finalmente o direito de captivarem os indios, de mandal-os á Lisbôa dispôr d'elles como quizessem, ou têl-os á serviço de seus navios. (6)

O proprio Martim Affonso, a quem os chronistas dissiparam mais elogios, explorou algum d'aquelles mananciaes.

Entre outras emprezas, falla-se de uma expedição mallograda que fez pelo sertão do sul em busca de minas de ouro. (7)

O mais oneroso e rude do lento sacrificio de levantar povoados, erigir egrejas, fomentar o commercio e a agricultura, alem dos baluartes para opporem resistencia ao assalto do gentio, tudo era feito mais com o suor e a bolsa dos particulares do que pela mão escassa dos governadores.

Para se tirar a medida de tão custosos sacrificios, e conhecer a serie infinita dos bemfeitores da antiga municipalidade, é preciso rastrear a chronica local do paiz, e estudar ahi a tempera rude do velho patriotismo, tenaz e ousado, em todos os monumentos que elle nos deixou. (8)

---

(6) Das capitanias de cincoenta e mais legoas cada uma (sendo a de Martim Affonso de cem) ficavam os donatarios senhores, cada um de dez e mais legoas de terra sobre a costa, sem pagarem outro imposto alem do dizimo.

Martim Affonso podia mandar para o reino até quarenta e oito indios escravos annualmente. Os outros até trinta e nove. V. *Cartas de doação.*

(7) Southey, « Historia do Brazil » vol 1.º Cap. 2.º, pag. 64.—Varnhagen, « Hist. do Brazil.» vol 1.º Sec. 3.ª pag. 50. Ed. de 1854.

(8) Vᵉ. « Memorias Historicas » do Monsenhor José de Souza Azevedo Pizarro e Araujo, publicadas no Rio de Janeiro em 1820.—«Diccionario geografico, historico e descriptivo» de Milliet de Saint-Adolphe, traduzido com addições pelo Dr. C. Lopes de Moura.

« Memoria de P. T. de A. Paes Leme. » Annaes do Rio de Janeiro por Balthazar da S. Lisboa. « Corographia, » por Ayres de Cazal. « Memoria de S. Vicente, » por Frei Gaspar da Madre de Deos. etc, etc.

É sempre o povo a abelha infatigavel que mais trabalha na colmêa da edificação social. Para contrastar a sua acção benefica n'aquelles tempos com a politica mesquinha do governo, citamos este facto que refere Milliet em seu *Diccionario historico*.

Tinha a villa de S. Sebastião subido a esta cathegoria em 1636, quando seus habitantes, cultivando varios artigos de agricultura, fundaram alli uma fabrica de pannos de algodão, e ensaiaram o plantio das vinhas e oliveiras. O que fez a metropole? Mandou arrazal-as porque o vinho e o azeite, principalmente, eram productos que os regnicolas exportavam! Não succedeu o mesmo com a primeira fabrica de fiação que appareceu em Minas Geraes, e a primeira typographia montada em 1750 no Rio de Janeiro? (9)

(9) O Alvará de 5 de Janeiro de 1785 extinguiu afinal todas as fabricas de ouro, prata, seda, algodão, linho e lã, que podessem existir no Brazil.

A « Typographia do Rio », fundada, segundo consta, por Antonio Izidoro da Fonseca, foi sequestrada, e juntamente os impressos que tinha feito. (1707)

# SECÇÃO VII

A extensão territorial dos primeiros municipios cede a uma lei de decentralização inevitavel. — Assim se multiplicam e se desenvolvem as municipalidades. — Como ellas se inauguravam. — Muitas se constituiram por mera vontade do povo, e independente de intervenção official. — O governo de Thomé de Souza não impede, antes desenvolve, a liberdade das camaras. — Intervenção destas nos negocios publicos como guardas da lei e do direito dos povos. — Representam contra o governo odioso de Duarte da Costa. — O primeiro procurador do povo que enviaram a Lisboa. — Outros actos de iniciativa municipal.

A circumscripção territorial dos nossos primeiros municipios era quasi tão vasta como são algumas provincias de hoje. Novos povoados, que dentro d'aquelles limites adquiriam um certo grau de desenvolvimento, urgidos pela difficuldade de buscarem a justiça remota da cabeça do termo, aspiravam a independencia local, e constituiam-se em outros tantos municipios.

As camaras centraes, por amor do territorio, muitas vezes se oppunham a esses desmembramentos; mas o povo instava e, a final, vencia sempre. É assim que o phenomeno da decentralisação administrativa surge no berço dos povos como uma necessidade das circumstancias. Na vida social o municipio impõe-se pela exigencia publica: a mão do governo vem apenas homologal-o.

Antigamente a forma official da investidura dos conselhos era esta: Obtida a provisão régia, iam por ordem

superior os Ouvidores ao lugar, faziam eleger as camaras com os mais empregados; davam-lhes posse, e assignavam os limites do termo depois de terem feito levantar na praça a formalidade do pelourinho (1). Era este padrão a insignia da justiça constituida, e por ventura uma semelhança da estatua allegorica que levantavam tambem na praça publica os municipios romanos, quando entravam no gozo do direito italico.

Todavia, muitos foram entre nós os municipios que se crearam sem a intervenção do poder central. Por si mesmo o povo se emancipava elegendo as suas camaras, que por fim assumiam certo caracter de legalidade, umas vezes por homologação tacita do governo, outras por alvarás posteriores que vinham confirmal-as. Este acto do poder era a consagração de um acontecimento que a politica d'aquelles tempos já reconhecia a necessidade de sanccionar, senão por amor da liberdade, ao menos pelo interesse da ordem e da publica segurança.

Nem era tão facil, a despeito do absolutismo da epocha, suffocar a expansão popular que mais de uma vez se constituira em revolta permanente por amor da independencia local, ou da propria dignidade quando repellia o capricho de certos donatarios poderosos e dos seus apaniguados.

Por não accumular muitos exemplos citamos apenas dois municipios que se constituiram por mera vontade do povo:

Creada a Freguezia de S. Salvador de Campos em 1674,

---

(1) Columna de fórma oitavada (geralmente de madeira) terminando por uma bandeirola armada sobre um cutelo, e, pouco abaixo, dois braços de ferro cruzados com argolões na extremidade.

Ahi com escandalo publico atavam os escravos que cumpriam a pena de açoutes.

Muito depois da Constituição foi que desappareceu este monumento odioso, como em 1789 tinha tambem a França abolido o supplicio do *pilori*, substituido pela *exposição publica* igualmente proscripta em 1832.

reuniram-se no adro da Egreja as pessoas mais gradas do lugar, e, reconhecendo a necessidade de um governo e leis que amparassem os fracos contra o insulto dos poderosos, armaram contra estes o povo que expulsou-os da terra; elegeram a sua municipalidade, e mandaram de tudo traslado ao Ouvidor do Rio de Janeiro em 1675, sendo por fim legalmente reconhecida em 1677 a villa de S. Salvador (2).

Os antigos habitantes de Pindamonhangaba, recusando obediencia á villa de Taubaté, subornaram o Ouvidor de S. Paulo, que por casualidade estava presente, e em uma só noite levantaram pelourinho, elegendo juizes e officiaes da camara. Queixando-se os de Taubaté a S. Magestade, e defendendo-se perante ella os novos municipes, baixou a Carta régia de 10 de Julho de 1705 que confirmou o acto popular, dando a villa por acclamada. (3)

Havia já muito tempo que o estado politico do paiz tinha passado por uma transformação importante. As doações feitas aos primeiros governadores tinham revertido para a corôa; e, creado na Bahia um centro de governação geral para todas as capitanias, por força do Regimento de 17 de Dezembro de 1548 e Carta Regia de 7 de Janeiro de 1549, que baixaram com a vinda de Thomé de Souza, foram cassados os poderes que em virtude das doações e foraes respectivos exerciam em terras de sua jurisdicção os primeiros donatarios.

Izentos os conselhos municipaes da supremacia feudal destes exploradores avidos que, como vimos, tinham não só a plenitude das jurisdicções, senão o direito de fazerem eleger

---

(2) Milliet, « Diccionario Historico Geographico » verb. — Campos — a pag. 220 do 1.º vol.

(3) « Memoria de P. T. de A. Paes Leme. »
Era Ouvidor o Dezembargador João Saraiva de Carvalho; e chefes do movimento: Braz Esteves Leme, Antonio Bicudo Leme, Manoel da Costa Leme, João Corrêa de Magalhães e Pedro da Fonseca Magalhães, todos de familia distincta, e oppulentos.

á vontade os depositarios do governo local, além das rendas e prestações tributarias de que se constituiam exactores interessados, tornou-se a attitude moral dos municipios relativamente mais livre e aproximada á indole da instituição.

Posto que os negocios da justiça e da fazenda se concentrassem então na autoridade de um Ouvidor geral e Provedor-mor, a administração benefica de Thomé de Souza melhorou muito a condição dos povos e o governo das capitanias, onde os degradados deixaram de occupar officios publicos; houve um começo de milicia para defesa das villas; construiram-se n'ellas prizões e casas da camara; e regularisou-se o tabellionato, que nem livros tinha e vexava o povo com extorsões.

Por falta de pessoas idoneas a administração local é certo que ficou em varios pontos reduzida a um juiz ordinario e dois vereadores: servindo um de thesoureiro, e outro de provedor; mas por compensação auferiu o serviço publico outras vantagens. (4)

Então as camaras mais adiantadas começaram a intervir nos negocios publicos com certa energia constituindo-se guardas da lei e do direito dos povos, muitas vezes em antagonismo com a autoridade dos proprios governadores. Já em 1556 a da Bahia tinha dado um exemplo de independencia, recusando a uma fidalga protegida dos governadores a posse da ilha de Itaparica, que com quanto tivesse obtido de sesmaria, não a cultivara por si nem por seus herdeiros, como dispunha o Regimento. (5)

Nesse mesmo anno, alliando-se ao clero e ao povo espesinhados pelo governo de D. Duarte da Costa e tropelias de seu filho D. Alvaro, mancebo imprudente e de máus

(4) V°. « Hist. do Brazil » por Varnhagen, vol. 1.° Secc. 15 e 16.
(5) A donataria era Violante de Tavora, mãe do conde de Castanheira ministro da corôa.

costumes, dirigiu á Côrte representações energicas, enviando para alli um procurador da cidade, e instando pela demissão do governador geral, que afinal veiu a ser substituido por Mem de Sá. (6)

Pouco depois, a rainha Catharina, de Portugal, endereçava a essa mesma camara em termos benevolos uma carta soccorrendo-se de sua influencia para auxiliar os padres da companhia na conversão dos indios. Sempre solicita pela liberdade dos povos, mais tarde propoz ainda a referida camara ao governo da Côrte, bem que não fosse attendida, a conveniencia de reduzir-se a quantia da alçada do Ouvidor geral, e de passar-se esta para um tribunal presidido pelo governador, e do qual faria parte a mesma camara. (7)

Pelo que deixa ver o Sr. Varnhagen parece tambem que a camara da Bahia não annuira á acclamação de Phelipe II, quando em 1580 Portugal passou ao dominio da Hespanha, visto ter-se effectuado aquelle acto sem a formalidade do juramento, que só em 1582 teve lugar perante a mesma camara por insistencias da Côrte.

Por fallecimento do governador Lourenço da Veiga em 1581 foi aquella mesma camara que, providenciando ácerca de sua successão, tomou a si, juntamente com o bispo e o Ouvidor geral, o espinhoso encargo de dirigir interinamente o governo do paiz. (8)

---

(6) Sebastião Ferreira foi o procurador da cidade. Embarcando com o bispo da Bahia e outros para Lisboa, naufragaram e foram devorados pelo gentio. «Hist. do Brazil» por Varnhagen, vol 1.º pags. 219, 220 e 232.

(7) Idem. Pag. 244. O theor da carta da Rainha á pag. 236.

(8) Idem. Pag. 280-283. Era um dos vereadores o escriptor Gabriel Soares de Souza; juiz ordinario Francisco Fernandes Pantoja; e Ouvidor Cosme Rangel de Macedo.

# SECÇÃO VIII

As camaras municipaes envolvidas em successos notaveis á entrada do seculo dezesete. — O dominio hollandez imprime nas do norte uma organisação estranha. — No sul entram em luta obstinada com o jezuitismo. — Attitude violenta das camaras do Rio de Janeiro e S. Paulo. — Estas, adiando a aclamação de D. João IV, dão lugar a uma tentativa de independencia. — Resistem ao despotismo do governador, que, impedido de entrar em S. Paulo, capitula com os insurgentes. — A do Rio de Janeiro dezaggrava-se de insultos feitos por uma guarnição militar remettida de Lisbôa.

Diversos acontecimentos, mais ou menos ligados á existencia municipal, tiveram lugar no Brazil durante a primeira metade do seculo XVII. A conquista do norte pelos hollandezes, e no sul a questão do reconhecimento de D. João IV, gravemente implicada na luta do povo com o jezuitismo, entrelaçam-se na historia com a vida dos municipios.

No dominio hollandez assumiu a nossa municipalidade uma constituição inteiramente estranha. Em lugar das camaras, os invasores de Pernambuco instituiram desde 1637 o seu regimen municipal de *escabinos* sob a presidencia de um membro denominado *esculteto*. Seu numero variava conforme a importancia dos lugares; mas no conselho entravam, em partes iguaes, hollandezes e pernambucanos, além do presidente que em todo o caso era hollandez, o que assegurava sempre a maioria em favor dos dominadores. O *esculteto* era, a um tempo, o delegado executivo da

administração, promotor publico do lugar, e exactor da Fazenda. Durou este estado de cousas até a restauração. (1)

Emquanto as municipalidades do norte estavam assim absorvidas pelo estrangeiro, depois de haverem nobremente resistido ao inimigo no começo da invasão, as do sul entretinham uma luta desabrida com os jesuitas sustentados pelo governador do Rio de Janeiro e acariciados pela côrte.

Estes padres, que a corôa subvencionava no Brazil com o encargo da catecheze, havia já muito tempo, que por intermedio dos administradores ecclesiasticos, e commissarios do Santo Officio, intervinham em negocios temporaes com desagrado geral dos habitantes. Não era só isso: a pretexto de doutrinar os indios livres que elles concentravam nas aldêas, dizia-se, que faziam alli um tal monopolio de seus serviços, empregando-os em seus engenhos e fazendas, que os particulares não podiam recorrer áquelle unico instrumento de trabalho, ainda mesmo pelo engajamento, que os reverendos procuravam desacreditar como escravidão simulada; o que muitas vezes já tinha obrigado os povos a levarem ao throno suas queixas, outr'ora apoiadas por informações do governador de Pernambuco, D. Diogo de Menezes, contra os mesmos jesuitas (2).

Por outro lado, a escravidão dos indios era em parte mantida pela lei, porque, si em geral tinham sido considerados livres (3), a lei de 10 de Setembro de 1611 sujeitava-os a serviço como escravos por dez annos, quando prisioneiros em guerra justa e necessaria. A questão era,

---

(1) Porto Calvo tinha cinco escabinos pernambucanos; Goyana, Itamaracá, e Mauricia, quatro cada uma; Olinda, Igaracú e Cabo, trez. Varnhagen, « Hist. do Brazil. » 1.º vol., pag. 385.

(2) Veja-se o inteiro theor d'essa informação, bem como a representação da Camara da Parahyba em 1610 sobre os inconvenientes do aldeamento dos indios, á paginas 469 e 471 da « Hist. do Brazil » do Sr. Varnhagen. Vol. 1.º

(3) Leis de 5 de Junho de 1605; de 4 de Março de 1608, e 30 de Julho de 1609.

portanto, de braços, escravos ou assalariados: d'ahi a irritabilidade, até certo ponto desculpavel, que se tinha apoderado dos animos.

Em 1640 conseguem os jesuitas uma bulla do Papa que fulminava excommunhão sobre aquelles que tivessem indios captivos, ou mesmo empregados em serviço. Apresentada no Rio de Janeiro, a Camara oppoz-se logo á sua execução, e o povo alvoroçado correu á portaria do collegio, onde obrigou os padres, de concerto com Salvador Corrêa de Sá, a entrarem em certo accôrdo; desistindo estes de intervirem na questão dos indios que estivessem em casas particulares, e retirando tambem a Camara os capitulos que havia deduzido em seu aggravo. (4)

Em S. Paulo, onde reinava a mesma controversia e igual aversão ao governador, havia a Camara procrastinado a acclamação de D. João IV, o que deu lugar em 1641 a uma tentativa de independencia burlada pela abnegação de Amador Bueno a quem fôra offerecida a corôa, segundo rezam as chronicas. (5) Acclamou-se, por fim, o rei portuguez; mas a camara e o povo não se reconciliaram com o governador e seus jesuitas.

Chocados os animos pelo despotismo do governo, e, mais ainda, por demissões accintosas de certos funccio-

---

(4) Veja-se a escriptura d'essa transacção á pag. 113 do 3.º vol., e 13 do 12.º vol. da « Revista do Instituto Historico. »

O historiador Southey julga com demaziada severidade o movimento popular do Rio de Janeiro, elogiando o zelo dos jesuitas na questão da liberdade dos indios com grande desfavor principalmente dos paulistas a quem apellida « *caçadores de escravos* », « Hist. do Brazil, » vol. 3.º, pags. 418, 442, 448, e 451. Entretanto, não se deve desconhecer os motivos de occasião que obrigavam a recorrer ao serviço do indio.

Quanto aos jesuitas, si o povo e as Camaras se pódem acoimar de suspeitos, algum pezo merecem as informações que contra aquelles havia dado o governador Diogo de Menezes, pelos motivos que apresenta o Sr. Varnhagen á pags. 324 e 325 da « Hist. do Brazil. » Vol. 1.º

(5) Fr. Gaspar da Madre de Deos. « Memoria da Capit. de S. Vicente, » pag. 130.

narios bemquistos que haviam sido substituidos, com augmento de ordenado, por homens indignos de confiança, e até officiaes mechanicos (6), elegeram quarenta e oito do povo para defenderem os seus direitos, e embargaram o passo ao governador que, vindo de Santos para atacal-os, achou os caminhos cortados e defendidos por gente armada a ponto de capitular com os insurgentes; propondo-lhes que acceitassem as ordens d'El-rei, salvo a respeito do serviço dos indios si ellas não viessem a seu gosto. Em compensação nomearia o governador dous directores de S. Paulo, e um de Santos, para a administração das minas.

A camara da villa já tinha formulado capitulos, e enviado com elles á Lisboa o mesmo Amador Bueno, e mais dous homens bons, deputados pelo povo. (7) É digna de lêr-se a representação que levaram ao throno, e vem transcripta na obra do Sr. Varnhagen (Vol. 1°. pag. 410). Os jesuitas representaram tambem; mas só ao cabo de dez annos conseguiram restabelecer alli o collegio, segundo affirma aquelle historiador.

Não era sómente a oppressão do clêro que feria os brios da municipalidade. A soldadesca accumulada no Rio de Janeiro por occasião da acclamação, abusando de sua força que orçava em mais de 1,200 homens de todas as armas, tinha-se desmandado a ponto de intervir tambem nos negocios da camara e da justiça a quem desattendia com insultos em face do proprio governador. Foi a attitude

---

(6) O provedor da Fazenda, Domingos da Fonseca Pinto, foi substituido por Sebastião Fernandes Corrêa que era tendeiro em S. Paulo. « Historia do Brazil » por Varnhagen, vol. 1.°, pag. 409.

(7) Luiz da Costa Cabral e Balthazar de Borba Gato. « Memoria de P. Taques », vol. 12, pag. 23 da « Revista do Instituto Historico », e « Memoria de Fr. Gaspar », pag. 134.

Querem alguns que estes enviados fossem unicamente felicitar o novo rei de Portugal; mas o Snr. Varnhagen affirma o contrario por ter consultado, elle proprio, os Archivos da Camara de S. Paulo. « Hist. do Brasil ». Vol. 1.°, pag. 414, nota 2.ª

briosa da municipalidade, com a energia dos seus protestos, que enfreiou alli a insolencia da guarnição e fez baixar a Carta Regia de 26 de Junho de 1641, reprehendendo o governador e ordenando providencias.

No anno seguinte, tratando a mesma camara de prover sobre a successão do Governador Luiz Barbalho, ainda lhe veiu ao encontro o sargento mór do mesmo presidio, terminando a dissenção por ser a camara attendida no aggravo que dirigiu á Corôa (8).

Não era sem algum fructo que a municipalidade incutia então no animo dos povos aquelles sentimentos de pundonor social: educava-os em boa escola, e attrahia assim os respeitos e consideração da propria côrte. O Alvará de 10 de Fevereiro de 1642 confirma esta asserção, concedendo aos habitantes do Rio de Janeiro as mesmas honras, privilegios e liberdades, que a Carta regia de 1.º de Julho de 1490, e leis posteriores, haviam outorgado á cidade do Porto. Mais tarde a Bahia, Pernambuco, S. Paulo, Pará, e Maranhão alcançaram os mesmos privilegios, de que adiante fallaremos.

(8) Um e outro facto constam dos «Annaes do Rio de Janeiro», por Balthazar da Silva Lisbôa. Tomo 2.º, pags. 49 e 90.

# SECÇÃO IX

Expellem as camaras os jesuitas do norte. — Destituem no Rio de Janeiro o proprio governador. — A de S. Luiz adherindo á revolta de Bequimão. — Epocha de effervescencia. — Procuradores das camaras com os seus memoriaes em Côrte. — Manoel Guedes Aranha, e suas idéas arrojadas sobre a autonomia municipal. — Cartas ao rei em estillo arrogante. — As camaras intervindo em tudo, e afinal reduzidas por Cartas regias aos limites de suas attribuições. — Como se attenuam alguns dos seus desmandos no juizo sensato de um historiador.

« Quem se occupa da historia deve demorar-se junto ao berço dos povos. »

Conformando-nos com este pensamento de Guizot, assignalemos o grau de supremacia que se arrogaram as camaras do Brazil até o seculo XVIII por feitos de arrojada iniciativa; ora compellindo a metropole a suspender ou revogar os seus proprios decretos, por se oppôrem ao bem do paiz; ora castigando a prevaricação ou a cobiça dos altos funccionarios, e sempre ao lado do povo opprimido, ou revolto, pelos desmandos da governança.

Foi assim que expulsaram do Maranhão os jesuitas, e com elles mandaram deportado para Lisboa o Padre Antonio Vieira, que a côrte portugueza havia posto alli como superior das missões. Destituiram do governo o proprio Salvador Corrêa, que era enthusiasta dos missionarios, e entregaram a authoridade a Agostinho Barbalho no Rio de Janeiro,

havendo quem affirme que, processados em Lisbôa os procuradores da camara insurgente, não só voltaram d'alli absolvidos, como agraciados com as veneras da Ordem de Christo aos peitos pela munificencia de D. Pedro, que então era Principe regente. (1)

Em 1684 adheriu a camara de S. Luiz á famigerada revolta de Bequimão, que constituiu alli uma junta provisoria no lugar do governador deposto, e annullou a execução do odioso Alvará de 12 de Fevereiro de 1682, que havia creado no Maranhão uma companhia de commercio privilegiada em favor de certos negociantes de Lisbôa com grande detrimento dos povos.

Mais ou menos nessa epocha de repetidas encandecencias, como procurador da camara do Maranhão, tinha Manoel Guedes Aranha apresentado em côrte o seu famoso Memorial, conhecido na historia com o titulo de *Papel-politico*, onde se encontram estes rasgos de autonomia local que fazem honra aos progenitores de nossa municipalidade:

« Se os governadores representam as pessoas reaes, as *respublicas* (camaras e senados) representam os primeiros governos do mundo.»

« Chama o direito ás camaras guardas e vigias da lei, por serem os verdadeiros membros das *respublicas* formadas dos bons cidadãos e bons homens que os povos elegem por suas cabeças para, em tudo que poderem, terem por officio melhorarem os serviços de Deus e o de seus principes, e o bem commum. Sem as taes guardas e leis, é impossivel permanecer uma cousa sem outra. Menos, logo, póde permanecer Estado, aonde, os que haviam de ser guardas, são opprimidos.» (2)

---

(1) Southey, «Hist. do Brazil.» Nota do traductor á pag. 285 do 4.º vol.

(2) Manuscripto publicado por J. F. Lisbôa nos seus «Aponta-

Tambem é digna de menção a linguagem rude e altaneira com que as camaras desse tempo escreviam ao proprio rei, como se vê da Carta endereçada pela do Rio de Janeiro em data de 1.º de Maio de 1654, queixando-se da Companhia geral do commercio. « Nossos clamores não chegam aos ouvidos de V. M. porque a Companhia tem poder e muita riqueza; e, quando chegam, não é servido de nos dar credito. » (3)

Eis o que se lê ainda em uma representação assignada em 19 de Abril de 1610 pela camara da Parahyba do Norte:

« Temos razão de lembrar a V. M. a grande obrigação em que está aos moradores d'esta capitania na conquista da qual, sendo, como foi tão larga, se deixa bem entender o muito sangue que derramámos e o que nos ha custado de nossas fazendas, sem ajuda alguma da de V. M.» (4)

Algumas vezes que se reuniam as côrtes de Portugal, mandavam as Camaras procuradores com os seus memoriaes, onde, não sómente produziam as queixas que a corôa indifferia, ou protelava, como propunham medidas de administração necessarias á felicidade dos povos. Francisco da Costa Barros foi pelo Rio de Janeiro incumbido em 1641 de uma d'essas commissões de honra, e consta que do Maranhão fôra tambem outro em 1674.

Faziam grande cabedal d'essa regalia, porque o direito de representação era n'aquelles tempos uma valvula que raras vezes se abria para o desabafo dos povos, e por meio

---

mentos para a historia do Maranhão » e reproduzido pelo Sr. Conselheiro Pereira da Silva, á pag. 179 do 1.º vol da «Historia da Fundação do Imperio.»

(3) « Annaes do Rio de Janeiro. » por B. da Silva Lisbôa. III. pag. 221.

(4) « Hist. do Brazil » por A. de Varnhagen, vol. 1.º, pag. 471. Edic. de 1854.

d'ella obtiveram as camaras algumas reparações, mais ou menos demoradas.

Ha formulas que, por outro lado, sendo apenas honorificas e parecendo futeis, exprimem pela jerarchia o valor real das instituições. N'esse caso estava o uso de trazerem as camaras pendão á frente em dias de festividade. Havendo entre o governador e a corporação municipal de Olinda um conflicto de etiqueta por aquelle motivo, e queixando-se ambos á corôa, foi decidido: «Que não tinham os governadores a menor authoridade no pendão das camaras; e, não menos que elles, representavam estas a pessoa do rei.» (Provizão de 18 de Junho de 1677).

Posto que tivessem o seu regimento limitado pelas Ordenações, foram todavia as camaras antigas arrogando a si diversas attribuições, umas virtualmente auctorisadas por condescendencia da metropole, outras nascidas do costume de serem convocadas pelos proprios governadores para decidirem sobre assumptos de maior gravidade.

A seu turno convocavam ellas tambem as suas juntas; resolviam sobre a guerra, e os casos de successão nas vagas do governo; regulavam o valor da moeda; propunham tributos, ou repelliam os que julgavam inconvenientes; e exerciam muitos outros actos de ingerencia administrativa que não estavam na esphera de sua competencia. (5)

O melindre das camaras chegou ao ponto de se recusarem a comparecer diante dos governadores, entendendo que á estes pertencia dirigirem-se em pessoa aos paços do Senado, quando necessitassem de ouvil-as a bem do serviço publico.

Finalmente, baixaram as Cartas regias de 4 de De-

(5) Crearam até um juiz do povo no Maranhão, que foi supprimido pelo Governador Vaz de Sequeira, e, segundo o historiador Southey, era uma imitação do que haviam praticado os patriotas de Evora em 1639. «Hist. do Brazil». Vol. 4.º pag. 276. Nota.

zembro de 1677 e de 12 de Agosto de 1693, que não sómente ordenaram a submissão d'ellas aos governadores, como lhes cassaram o uso de convocarem juntas.

Com essas e outras disposições posteriores foram as camaras circumscrevendo-se aos limites naturaes da instituição.

Injustos nos parecem todavia os historiadores, que sem attenção á força das circumstancias, teem lançado sobre a memoria das camaras primitivas a pecha de turbulentas e ambiciosas.

Um dos mais sensatos attenúa assim algumas de suas faltas:

« Necessidades urgentes da occasião; exigencias de uma sociedade nascente e não assentada ainda; abusos incessantes, como é da indole e natureza das instituições humanas, que aspiram sempre accrescentar o seu poderio e promover o seu engrandecimento, e que se toleraram por parte dos governadores e da metropole em consideração á conveniencias do momento; e varias circumstancias mais, concorreram indubitavelmente para que algumas camaras do Brazil exercessem acção valiosa nos negocios coloniaes, e avocassem direitos que lhes não eram consignados pelos codices da legislação portugueza. » (6)

Uzando de mais franqueza, diremos, que grande parte da responsabilidade por alguns excessos praticados pelas camaras nascia da politica desazada da metropole, da tyrannia insolente de certos governadores, e da conducta insidiosa dos jesuitas.

Quando rarissimos eram os navios que largavam para Lisbôa, e ao cabo de mezes traziam indefferidos ou sem resposta os aggravos do povo, podia elle cruzar os braços e gemer debaixo da prepotencia?

(6) « Historia da Fundação do Imperio », pelo Conselheiro J. M. Pereira da Silva. Vol. 1.º pag. 175.

Em face da propria corôa não se agitavam tambem as camaras portuguezas, como a de Lisbôa que em 1601 atreveu-se a embargar o serviço de oitocentos mil cruzados destinados ao rei, sem o voto do povo nas côrtes?

Sejamos gratos. Foi d'esse mesmo pundonor sempre agitado dos nossos primeiros municipes que nasceram as flammas do heroismo grego com que os antepassados reprimiram a invasão estrangeira, e tantas provas de lealdade dissiparam com a metropole.

Nem é novo na historia vêr surgir das commoções populares o amor da patria, mais altivo, ou mais retemperado nas luctas.

# SECÇAO X

Rezenha de altos serviços prestados na guerra pela antiga municipalidade. — Expulsão dos francezes do Rio de Janeiro e Maranhão. — Dos hollandezes no norte. — Cooperação activa das camaras até a entrega do Recife. — Digressão historica sobre o quadro final da guerra. — As camaras do paiz concorrendo com cento e vinte mil cruzados para a metropole indemnizar o governo hollandez e ser retirada a sua esquadra do Tejo. — Sobre todas distingue-se a camara da Bahia n'este sacrificio pecuniario.

Memorando em seguida os actos de patriotismo que tanto na paz, como nos apuros da guerra, prestaram diversas municipalidades, rendemos aqui a homenagem que ellas nos merecem, e provamos a um tempo que algumas honras e privilegios, que alcançaram, não foram migalhas caidas da mesa complacente dos monarchas, senão o reconhecimento de altos serviços que, quando premiados, já teem por si os diplomas conferidos pela historia.

Desabrochava ainda o elemento municipal no Brazil, quando as camaras de S. Paulo, Santos, e S. Vicente, já tinham duas vezes deposto sacrificios no altar da patria, correndo em auxilio de Mem de Sá, que não se atrevia a bater os francezes na enseada do Rio de Janeiro sem a participação valorosa dos moradores d'aquella capitania (1).

Em 1615 tambem o povo do Maranhão expulsava

(1) Carta da Camara de S. Paulo de 20 de Maio de 1561. Memoria de Pedro Taques, impressa na «Revista do Instituto» e «Historia do Brazil» pelo Visconde de Porto Seguro. Vol. 1.º pag. 297.

Ravardiere, sendo a esse tempo já remunerada a camara de S. Luiz com uma legua de terras para seu patrimonio.

Occupada a Bahia pelos hollandezes em 1624 e aprisionado o governador, a camara, que com os seus municipes tinha-se concentrado fóra dos muros, organisou ahi de accordo com D. Marcos a celebre resistencia operada por vinte e sete companhias de guerrilheiros, que, em quanto não chegava de Lisboa a esquadra libertadora, investiram diversas vezes o inimigo entrincheirado, deixando mortos na praça os dous chefes hollandezes, Van Dorth e Alberto Schottens (2).

Quando em 1638 foi outra vez acommettida a Bahia, e derrotado em pessoa o principe de Nassau, fez a camara um generoso donativo para remunerar serviços que haviam prestado as tropas de Pernambuco (3).

Esquecendo rivalidades intestinas, concorreu a camara de Belem com prestimoso auxilio em favor dos maranhenses que em 1643, sob o commando de Antonio Muniz e Antonio Teixeira de Mello, haviam gloriosamente iniciado esse movimento popular de insurreição donde no anno seguinte resultou a entrega do Maranhão pelos hollandezes, e mais tarde a victoria final de Pernambuco (4).

Foi a mesma camara do Pará que em 1647, exprobrando a inercia do capitão-mór Lucena resolvido a desamparar a cidade ameaçada pelos hollandezes e recolher-se ao forte de Gurupá, instigou aquelle commandante a ir assaltar o

---

(2) «Historia geral do Brazil» pelo Visconde de Porto Seguro Vol. 1.º pag. 473.

(3) Southey, «Historia do Brazil», Vol. 2.º pag. 371.

(4) O auxilio do Pará constava de uns oito centos homens, cincoenta e quatro canôas, alguma artilheria e munições; sendo commandantes: Pedro da Costa Favella, Bento Rodrigues de Oliveira, e Ayres de Sousa Chichorro. «Historia do Brazil» pelo Visconde de Porto Seguro. Vol. 1.º pag. 600, e 2.º pag. 721.

inimigo na posição que occupava, ganhando sobre este um assignalado triumpho (5).

Finalmente em toda a guerra hollandeza, tão farta de episodios de valor espartano, não só as camaras do paiz, como a generalidade dos seus municipes, cumpriram nobremente o seu dever.

É fóra de duvida, que depois da vergonhosa derrota do Conde da Torre, (generalissimo que tinha vindo ao Brazil á frente de uma esquadra soberba) já se dispunha o esmorecido governo da metropole a entregar a conquista aos hollandezes, ou sujeitar-se a um tratado de paz com estipulações indecorosas, quando o povo brazileiro tomou por si a patriotica resolução de sacudir o jugo dos oppressores, dirigindo André Vidal e Fernandes Vieira o grande movimento que, rompendo no Maranhão, desenvolveu-se em Pernambuco onde, depois de renhidos combates, terminou pela restauração gloriosa do Recife.

Foram os habitantes do paiz que se libertaram com a tenacidade dos seus chefes e o auxilio dos povos cruelmente abandonados pela corôa portugueza, que, em lugar de soccorrel-os, consultava estadistas, ouvia os padres, e até appellava para o parecer do Santo Officio (6).

Obstinando na peleja os dous guerreiros, auxiliados pela indomita coragem de Camarão e Henrique Dias, feriram batalhas gloriosas como a dos montes Guararapes, que na opinião geral dos historiadores foi o golpe mortal do dominio hollandez, e até assestaram canhões sobre o Recife

---

(5) Southey, « Historia do Brazil ». Vol. 4.º pag. 153, onde se deixa vêr que Lucena déra provas de fraqueza na sua primeira resolução, e por isso fôra mettido em devassa.

(6) O padre Antonio Vieira, no parecer que deu escripto no seu denominado — Papel Fórte —, declarou-se pela entrega do Brazil aos hollandezes; ferindo com alguma acrimonia as intenções com que os chefes da revolta pernambucana insistiam no movimento. Veja-se a transcripção d'esse arrasoado na « Historia » de Southey. Vol. 3.º pag. 302 e seg.

que podiam ter penetrado, se houvesse abastecimento de polvora.

O governador da Bahia tinha-lhes negado auxilio; e já no fim da guerra foi que appareceu a frota da Companhia do commercio a que os insurgentes recorreram para ajudal-os no bloqueio. Sustentam alguns historiadores, que seus commandantes recusaram o serviço dos navios, allegando que tinham *as mãos atadas* por instrucções do governo, e só a muita instancia de Vidal e Fernandes Vieira prestaram algum soccorro; sendo ainda assim a investida do Recife realisada por forças de terra sob o commando destes e de Henrique Dias, que foram os primeiros a avançarem sobre os fortes (7).

Digamos ainda de passagem; que quando os caudilhos da revolução encetavam a guerra por sua conta, receberam de Portugal ordens terminantes para deporem as armas e entregarem Pernambuco aos hollandezes. Desobedeceram á intimação, e proseguiram na lucta com os seus proprios recursos (8).

Eis o que a respeito da nobre reluctancia de Vidal escreveu Southey, lavrando de um golpe o seu mais formozo elogio:

« Sendo as ordens tão explicitas, só uma virtude heroica teria a força de caracter necessaria para discernir quando a obediencia cessa de ser o dever do soldado. Esse que é o maior dos louvores a que póde aspirar um militar, elle o mereceu plenamente » (9).

Não ha duvida que o intrepido brazileiro, de quem

---

(7) Southey, « Historia do Brazil ». Vol. 3.º pag. 322. « Castrioto Luzitano ». 10. §§. 11 — 13.

(8) Entretanto, sabendo a Côrte do brilhante successo da primeira batalha dos Guararapes, cuidou logo em dar a Theodosio, filho mais velho do rei, o titulo de principe do Brazil.

(9) « Historia do Brazil ». Vol. 3.º pag. 230.

outro historiador disse tambem que lhe faltava um Plutarcho para tecer-lhe os louros, foi o vulto legendario da campanha.

Para impôr a sua gloria nos annaes do proprio orgulho luzitano, ahi ficou a celebre Carta regia de 2 de Novembro de 1654, que, confirmando André Vidal no cargo de governador do Maranhão, traz uma exposição de motivos tão honrosa no resumo dos seus feitos, que bastaria esse documento só para immortalisal-o (10).

Concluida a guerra, fizeram ainda as nossas camaras um sacrificio pesadissimo. Despeitada a Hollanda pela derrota que soffrera, mandou ás aguas do Tejo uma esquadra impondo ao governo portuguez condições desaforadas, que a muito custo, e por mediação da Inglaterra, se resolveram em quatro milhões de crusados que Portugal sujeitou-se a pagar pela victoria que lhe puzemos nas mãos!

Por instrucções que de lá vieram coube ao Brazil entrar com a quota annual de cento e vinte mil cruzados, que em deseseis annos prefaziam quasi a metade de toda a indemnisação!

Juntou-se ainda a isto a somma de vinte mil cruzados annuaes que se pediu para auxiliar o rico dote promettido ao rei de Inglaterra que ia cazar-se com a infanta D. Catharina; sendo o governador Barreto encarregado de solicitar das camaras do Brazil a votação de ambas as quantias.

Deixemos que Rocha Pitta exponha aqui o generoso acolhimento que deu a camara da Bahia ao sacrificio exigido do paiz, e folgamos de transcrever em seus termos originaes para mostrar tambem de quanta liberdade pratica uzava-se já naquelle tempo em relação á vontade dos povos:

« Convocou o governador a palacio os senadores que aquelle anno tinham o governo do corpo politico da repu-

(10) Veja-se o topico d'essa Carta regia, transcripto na obra citada do Visconde de Porto Seguro á pag. 677. do Vol. 2.º

blica, e, propondo-lhes a Carta e ordens reaes, achou nelles o agrado e zelo que a nobreza da Bahia sabe ostentar em todas as acções do serviço dos nossos monarchas. Responderam: que proporiam a materia no senado da camara aos homens bons e da governança, com cujo parecer por direito e estillo se costuma tomar assento em negocios semelhantes com assistencia, beneplacito, e concurso do povo, esperando que não haveria duvida mais que na forma em que se haviam de repartir por todas as provincias do Brazil os 120,000 cruzados» (11).

Dos cento e quarenta mil que tiveram de levantar em todo o paiz, incluido o dote da infanta, concordou a camara em tomar sobre si oitenta mil cruzados, dividindo os sessenta mil restantes por todas as mais capitanias do Brazil.

---

(11) «America Portugueza», L. 6.º § 8.º

# SECÇÃO XI

Titulos e honras que por seus feitos obtiveram algumas camaras. — Regalia de serem officiaes dellas os nascidos no paiz. — Rivalidade geral por este motivo. — A revolta de Olinda e outras. — Alvarás concedendo os mesmos privilegios da cidade do Porto ás do Rio de Janeiro, Bahia, Pará, S. Paulo, Pernambuco e outras. — Em que consistiam elles. — Distincção de classes no Brazil. — Como a inferior se foi rehabilitando pelo trabalho e pelos serviços militares. — Degradados excluidos dos cargos publicos. — Elles não povoaram o Brazil.

Para dar aqui uma copia minuciosa de todos os mais serviços que prestaram as camaras até o começo do presente seculo, fôra preciso escrever grande parte da nossa historia: tanto a actividade municipal se achava então envolvida na corrente geral dos acontecimentos.

Em recompensa dos actos mais relevantes, obtiveram algumas dellas varias honras e privilegios, que julgamos util mencionar pela importancia que accarretavam segundo as idéas do tempo, e á vista do modo por que estavam organisadas as differentes classes da sociedade. Comecemos pelas honras.

Teve a camara do Rio de Janeiro por Decreto de 13 de Maio de 1810 o titulo de — *leal*, por haver contribuido para a expulsão dos piratas que infestavam os mares d'esta provincia.

A de S. Paulo foi em 1721 condecorada com a honra de Cavalleiros fidalgos, com que se distinguiam os seus membros.

Pela Provisão de 18 de Junho de 1677 todas as camaras do Brazil gozavam da regalia de trazerem, como já uma vez dissemos, pendão á frente em dias festivos, e de

occuparem a direita dos governadores em occasiões de cortejo.

O Alvará de 6 de Junho de 1647 considerou a do Rio de Janeiro proprietaria dos cargos de Capitão-mór, e Alcaide-mór com a guarda das chaves da cidade por sua ausencia.

Concedeu-lhe igualmente o Alvará de 16 de Setembro de 1644 a importante attribuição de nomear governadores em falta de successão legitima para este emprego.

Esse direito de prover interinamente sobre a governança da capitania já não era uma concessão puramente honorifica, como as outras; mas o exercicio de um poder politico que, não estando na esphera ordinaria das camaras, exprimia a necessidade de ser confiado a quem parecesse mais digno aos olhos da corôa.

Em virtude das Provisões de 23 de Julho de 1745 e 4 de Março de 1747 tambem se permittiu ás camaras de S. Paulo, e de S. Luiz do Maranhão, um privilegio assaz importante que era, o de não terem officiaes que não fossem nascidos nas capitanias respectivas; ficando algumas outras compostas de igual numero de uma e outra procedencia conforme as Provisões e Avisos que baixáram em seguida.

Para se comprehender o alcance d'este privilegio e o fervor com que os povos ambicionavam a participação exclusiva dos filhos do paiz nos negocios da governança, basta recordar aqui os tumultos que por esse motivo occorreram em varias capitanias.

Entre elles, são familiares na historia a revolta de Olinda, conhecida pela designação vulgar de *guerra dos mascates*, ao tempo em que foi o Recife elevado á cathegoria de villa; e o celebre movimento eleitoral do Rio de Janeiro em 1707 em que os filhos do reino e os naturaes da terra disputaram com furor os lugares da vereança, sendo essa uma das mais tempestuosas luctas de que houve exemplo nos annaes da eleição colonial.

Nascia esse espirito de rivalidade do zelo, até certo ponto desculpavel, com que os descendentes dos antigos povoadores do paiz se resentiam de verem as posições officiaes geralmente occupadas por adventicios, que, além de ineptos, não tinham nomes de familia para recommenda-los nem documento algum de serviços proprios ou de seus antepassados.

Vejamos agora em que consistiam os privilegios que a antiga monarchia tinha outorgado á camara e aos moradores da cidade do Porto, e foram depois extensivos ao Rio de Janeiro por Alvará de 10 de Fevereiro de 1642, á Bahia pelo de 22 de Março de 1646, ao Pará pela Provisão de 20 de Julho de 1655, a S. Paulo em 1730, assim como a Pernambuco e outras cidades mais em differentes occasiões.

Eram estes os privilegios: Na inscripção dos pelouros, para votarem e serem votados nos cargos do conselho, só entravam os homens limpos e de boa geração; nobres, fidalgos da casa real, infanções, e descendentes de conquistadores, ou povoadores, que haviam occupado empregos publicos.

A camara e os moradores das cidades privilegiadas não podiam ser postos a tormento senão nos casos em que pudesse este ser applicado aos fidalgos, com os quaes ficavam a esse respeito equiparados.

Sómente podiam ser presos em suas casas ou castellos; tinham direito ao uso de armas offensivas ou de defesa; não eram obrigados a aposentadorias, nem a servirem em tropas pagas; não se lhes podia apenar o gado, e nem os seus creados ou famulos estavam sujeitos a recrutamento. (1)

(1) Taes foram as liberdades e isenções dos moradores do Porto, segundo as Cartas regias de 1.º de Julho de 1490, de 4 de Novembro de 1596, e Alvará de 28 de Janeiro de 1611.

Do exposto é facil concluir que, tambem no Brazil, se instituira uma especie de nobreza a cuja classe contrapunham-se outras que não gosavam dos mesmos direitos e regalias; subsistindo, como em Portugal, a mesma distincção odiosa de peões que vinham a ser: os mercadores de retalho, os homens de côr, fôssem libertos ou ingenuos, os mechanicos, operarios, degradados, e os judeos mais perseguidos que todos os outros. (2)

Como eram os peões que se davam ao trato commercial e ao serviço do exercito e armada, as fortunas que alcançaram por aquella profissão, e alguns postos que outros obtiveram no serviço das milicias e ordenanças, foram com o andar do tempo habilitando-os a gozarem dos mesmos foros e mercês que competiam á nobreza.

Para esse trabalho de nivelamento social, posto que vagaroso, força é reconhecer que concorreram indirectamente algumas disposições legislativas que deram espaço á nobilitação das classes inferiores (3). Comtudo, si alguma cousa deveram á influencia das leis, foi mais o esforço nobre do trabalho, estimulado pelo abatimento em que jazia essa parte da população, quem sobrelevou o bastardo ao nivel do homem limpo e do servidor benemerito.

Assim é que em todos os tempos se tem rehabilitado o povo servo e opprimido, vindo a formar um dia a parte mais activa, numerosa, e consistente da sociedade, em vantagem do proprio movimento municipal que se alarga e abastece de novos principios de vida, até robustecer a constituição politica dos povos que aspiram a grandes destinos.

---

(2) Veja-se o aleance da palavra *peão* como definiam o Alvará de 20 de Abril de 1775 § 63, e a Provisão de 8 de Maio de 1705.

(3) Entre outras, o Alvará de 23 de Fevereiro de 1797 dispoz: que os peões, que houvessem sentado praça voluntariamente e servissem o tempo da lei, ficavam livres e dispensados de todas as inhabilidades que, por sua humilde origem ou por qualquer outro impedimento, lhes pudessem obstar a concessão de honras e mercês por parte da corôa.

Por vir a talho de occasião, e ajustar-se ao modo porque no Brazil se emancipou a classe dos peões, recordemos aqui o que disse Alexandre Herculano acerca dos gremios populares ao tempo da fundação da monarchia portugueza.

« A instituição e a multiplicidade dos conselhos, gradualmente aperfeiçoados, fortalecidos, chamados á vida politica, não era mais do que a transformação lenta de uma parte d'essa população aviltada, de que nasceu a classe media, a mais forte e a mais poderosa das sociedades modernas ». (4)

Todavia, no Brazil por largo tempo durou ainda o estigma impresso pelo fanatismo religioso sobre a classe dos judeos e christãos novos, e que muito mais tarde se foi desvanecendo com o tempo e com a politica reparadora do ministro de D. José. (5)

Quanto aos degradados, por sua condição criminosa foram sempre repellidos dos cargos publicos. Tambem não era esta classe tão numerosa, como se presuadem muitos, chegando-se a acreditar que o Brazil inteiro fôra povoado por esse refugo expulso da metropole.

Felizmente não é mais preciso combater esta crença erronea, depois que o autor da *Historia da Fundação do Imperio* elucidou com tanta critica e boa copia de subsidios essa questão, que não deixa de ser delicada por affectar um pouco o nosso melindre de povo, aliás, bem nascido e educado. (6)

---

(4) « Historia de Portugal » Vol. 3.º Liv. 7.º Pag. 224.

(5) A Lei de 25 de Maio de 1773 restabeleceu os christãos novos oriundos de sangue mouro ou judeo.

(6) Veja-se o que diz o Sr. Conselheiro Pereira da Silva, á pag. 188 e seg. do 1.º vol. da obra citada.

# SECÇÃO XII

A independencia do Brazil e a municipalidade á testa do movimento desde 1821. — Actos de heroismo das camaras da Bahia e Pernambuco. — Reagem contra as tropas portuguezas e as insolencias do general Madeira. — A do Rio de Janeiro consegue a convocação de uma Constituinte. — Trecho da falla de José Clemente em deputação para aquelle fim. — Acclamação imperial a esforços da mesma camara e das de outras provincias.

Não devemos concluir o presente retrospecto sem commemorar, ainda que de relance, a parte activa e immediata que tiveram as camaras do paiz no glorioso successo de sua emancipação politica.

Não foi a independencia do Brazil, como a divindade dos gregos, o fructo instantaneo de um cerebro eleito para o prodigio. Veiu das entranhas do passado, como todas as evoluções sociaes sujeitas á logica inexoravel dos acontecimentos.

O publicista que esclarece; o povo que retira a venda dos olhos; o soldado que baratêa o sangue, e a burguezia os seus haveres, quando assim o querem os interesses da liberdade, todos a um tempo foram em nossa patria os fautores da grande revolução. E é por isso que a municipalidade brazileira tambem se desvanece de orgulho por ter accarretado a sua pedra para o edificio.

Effectivamente, estiveram em scena as nossas camaras, desde que foi iniciado o movimento em 1821; posto que a opinião vulgar attribua o germen de nossa autonomia á

transferencia da côrte portugueza para o Rio de Janeiro, pelo simples facto de haver trazido para ahi um punhado de luzes, e melhorado alguns ramos da administração pelo molde gasto da velha rotina de Portugal. Entretanto, seja dito de passagem, o governo em tempo algum cogitou sequer de dotar o paiz com um systhema geral de liberdades civis e politicas que, alterando a vida organica dos povos, excitasse n'elles o estimulo de aspirações mais elevadas.

Que importava o dizer-se, que a Carta de lei de 16 de Dezembro de 1815 tinha-nos vindo arremessar dos hombros a libré do colono, quando em 1817 o cadafalso era ainda o apanagio dos que sonhavam com a liberdade?

Seguramente, a permanencia da velha côrte no Brazil, sustida n'um exercito e no conselho de aulicos fementidos, em vez de acariciar a faisca das ideas livres, teria sempre o cuidado de suffocal-a onde quer que surgisse com alguns visos de commettimento.

Com a revolução hespanhola que, alastrando no Porto, havia passado tambem ao norte do Brazil em Janeiro de 1821, foi que começou a agitar-se entre nós o movimento de adhesão ás côrtes de Lisboa, no qual tiveram já as nossas camaras uma parte immediata e muito decisiva.

Na esperança de obterem vantagens da liberrima constituição que de lá se promettia a todos os povos do Reino Unido, foram as capitanias substituindo entre nós a autoridade dos governadores pelas suas juntas provisorias, e antecipando o juramento constitucional que em toda a parte corriam a prestar nos paços da municipalidade.

E, como a fé dos povos não se illude por muito tempo, cedo conheceram os patriotas mais avisados que o designio das côrtes, installando juntas governativas em todo o paiz sem um centro geral de direcção, era enfraquecel-o pela discordia e preparar o caminho para a recolonisação. O Decreto, que com essas vistas mandara retirar para a Eu-

ropa o principe D. Pedro, burlou-se pela iniciativa que tomara o partido da independencia a que estava ligada a camara do Rio de Janeiro, promovendo ella, de concerto com os politicos mais sagazes, representações de varias provincias afim de obstar-se a sahida do principe e resistirem á execução d'aquelle, e outro Decreto que mandava extinguir no Brazil todos os tribunaes e repartições creadas de 1808 em diante.

Foi a camara de S. Paulo, convocada pelo Ouvidor de então, uma das que mais se distinguiram, enviando ao Rio de Janeiro a famosa deputação da qual fazia parte com outros José Bonifacio, instando pela conservação do principe que já se dispunha a seguir para a Europa.

A esse mesmo tempo, constituindo-se interprete da vontade do povo e commercio do Rio de Janeiro, o Senado da camara, presidido por José Clemente, conseguia de D. Pedro a celebre audiencia de 9 de Janeiro de 1822 em que o persuadira a ficar no Brazil. Varias camaras da provincia fizeram-se igualmente representar n'aquelle acto que era então o anhelo de todos os brazileiros sensatos.

N'esse golpe de consumada politica, que tanto veiu a influir nos negocios da independencia, força é reconhecer que a municipalidade foi uma das alavancas da situação. D'ahi por diante as côrtes de Lisboa despeitadas não fizeram mais do que impellir o carro da revolução tão sabiamente dirigido pelo primeiro ministro do principe. Vindo de lá expedições ao mando de generaes façanhudos para espesinharem as provincias que foram successivamente adherindo ao governo de D. Pedro, muitas de nossas camaras oppuzeram exemplos de resistencia que seria longo referir.

As de Pernambuco tinham já influido para o movimento popular de 25 de Fevereiro donde resultou expellir-se o detestado batalhão dos Algarves, quando remettido de acinte para a Bahia o general Madeira, tambem a ca-

mara respectiva interpoz o valimento, que pôde, afim de obstar a posse do mando a esse verdugo que veiu a tornar-se alli o mais cruel e desaforado instrumento do odio luzitano.

Conhecidos são igualmente os esforços que por iniciativa da camara de S. Francisco fizeram as villas de Maragogipe, Santo Amaro, Itapicurú, e mais que todas a Cachoeira, no empenho de resistirem ás atrocidades d'aquelle despota sanguinario.

Não se descuidava por outro lado a camara fluminense de acercar de prestigio a pessôa do principe, respondendo ao menoscabo com que as côrtes portuguezas começavam a tratal-o. Foi assim que, associada aos votos do povo e da imprensa, concorreu para que aceitasse D. Pedro o titulo de Defensor perpetuo, que tanto contribuiu para affeiçoal-o á causa commum dos brazileiros.

De um lado as côrtes, de outro o governo servil de Lisboa, cada dia tomavam acerca do Brazil resoluções mais oppressivas; e os poucos deputados que alli tinhamos não só eram esmagados pelo numero, como aturdidos pela vozeria injuriante dos truões ridiculos da democracia. Começou então a vingar no Rio de Janeiro o plano de crear-se uma assembléa legislativa.

Em sessão de 8 de Fevereiro de 1822 já o Senado da camara havia resolvido submettel-o á consideração do principe, não sendo desde logo approvado, por terem os povos de Minas Geraes preferido a eleição de um Conselho de procuradores de provincia ao lado do poder executivo. Entretanto, ao cabo de tres mezes, insistindo a camara no mesmo pensamento e cobrindo-se com a voz do povo já illustrado pelos escriptos de Joaquim Gonçalves Ledo (1), aconselhava de novo a D. Pedro que afinal decidiu-se a assignar o Decreto de 3 de Junho desse mesmo anno, convocando uma constituinte brazileira.

(1) Publicados no periodico *Reverbero*.

Tão imponente se mostrára n'essa occasião a vontade municipal, que não devemos omittir aqui as palavras memoraveis com que José Clemente Pereira encerrou a falla dirigida ao principe em nome do Senado:

« Para que, senhor, produzir motivos de persuasão aonde o arbitrio na escolha falta? Está escripto no livro das leis eternas que o Brazil deve passar hoje á lista das nações livres: é decreto do Arbitro do universo, que ha de cumprir-se, queiram os mortaes ou não; que a ninguem é dado impedir a sua marcha ». (2)

Não estando ainda o principe decidido a proclamar de subito a independencia do Brazil, liam-se todavia no seu manifesto de 1.º de Agosto estas phrases dignas de reparo:

« Accordemos, generosos habitantes deste vasto e poderoso imperio! Está dado o grande passo da vossa independencia e felicidade ha tanto tempo preconisadas pelos grandes politicos da Europa. »

Finalmente, precipitaram-se os acontecimentos com os ultimos decretos que lhe vieram de Portugal, annullando todos os seus actos; mandando responsabilisar os seus ministros; e substituindo-os por outros, nenhum dos quaes era brazileiro!

Acabou de irrita-lo a carta particular de 5 de Agosto, que na mesma occasião lhe enviára D. João VI exhortando-o a obediencia.

Si o grito do Ypiranga foi arrancado pelos ultimos golpes desfechados sobre a dignidade do principe e o amor proprio dos brazileiros, não é menos certo que, cedo ou tarde faria ouvir-se de concerto com a vontade unanime do paiz.

---

(2) Este documento precioso, pela estensão e vivacidade com que desenvolve o assumpto, vem publicado na Collecção de leis brazileiras de Nabuco á pag. 279 do Tomo 3.º com data de 23 de Maio de 1822. Em seguida o Termo de Vereança em que a Camara recebeu a representação do povo e resolveu dirigi-la ao principe.

Na acclamação do Imperador, que foi um complemento d'aquelle desenlace, todos sabem a parte que teve ainda a camara do Rio de Janeiro com outras de differentes provincias, representando para que ella se realizasse a bem da gratidão que lhe deviam os povos, e da integridade nacional que era preciso assegurar sobre as bases da monarchia alliada ás esperanças de uma constituição que satisfizesse os votos de todo o paiz. (3)

(3) Veja-se a pag. 223 e 305 da « Historia da Fundação do Imperio » Vol. 6.º não só o manifesto da camara do Rio de Janeiro, como o inteiro theor da acta de 12 de Outubro que, referindo as solemnidades da acclamação imperial, menciona os procuradores que pelas camaras desta provincia figuraram naquella ceremonia.

# SECÇÃO XIII

Juramento da Constituição. — Parte interessante que tomaram as camaras. — A do Rio de Janeiro á frente do movimento. — O seu Edital e a representação que dirigiu ao Imperador. — Factos subsequentes que vieram confirmar o bom senso da municipalidade em reclamar desde logo o juramento da Constituição.

Ainda uma vez no scenario dos grandes successos apparece a figura prestigiosa das camaras municipaes, ligando o seu nome a uma das paginas mais fecundas de nossa historia politica. Tendo-se desvelado pela independencia do paiz, não era possivel cruzarem os braços quando o fructo mais caro dessa revolução não estava ainda nas mãos do povo brazileiro e podia transviar-se na corrente insidiosa dos acontecimentos.

Dissolvida a Constituinte, e organisando o Conselho de Estado o projecto de constituição que o Imperador assegurava ser *duplicadamente mais liberal* do que o apresentado pela Assembléa (1), entrava o paiz em uma crise delicada, que só o bom senso popular seria capaz de resolver, calculando as vantagens do projecto iniciado tão fóra das condições normaes de um povo livre e o perigo de novas complicações que podiam burlar a esperança depositada na convocação de uma segunda constituinte, ou, pelo menos, adiar muito tempo ainda o gozo do systema representativo

(1) Formaes palavras do Decreto de dissolução de 12 de Novembro de 1823.

que era o alvo do pundonor brazileiro estremecido pelo golpe de estado de 12 de Novembro.

Entretanto, por uma dessas anomalias felizes que a logica se recusa a explicar, os mesmos homens que haviam aconselhado á corôa aquelle golpe descomedido, formularam um projecto de constituição que, si não homologou em tudo as idéas avançadas da constituinte, foi na maior parte uma cópia do que ella havia codificado em materia de liberdades civis e politicas. (2)

Aceitar uma constituição evidentemente liberal, ou preferir a obra incerta de uma assembléa com intuitos que ninguem podia assegurar; tal era o dilemma da situação, tanto mais arriscada quanto já não era possivel fazerem parte do Congresso os orgãos da democracia desterrada que serviriam para neutralizar a eventualidade de maior participação ainda do principio autoritario do que a que já estava contrabalançada no projecto.

Não se fez demorar a escolha. O Decreto de 13 de Novembro de 1823 tinha resolvido submetter ao juizo das camaras municipaes o projecto que pendia do Conselho de Estado; e, logo que lhes foi presente a cópia daquelle trabalho geralmente aceito e applaudido, enviaram representações á corôa pedindo que ella o mandasse jurar desde logo como Constituição do Imperio.

Foi a camara do Rio de Janeiro a que mais se distinguiu nesse movimento de precipitação salutar, officiando a todas as outras para marcharem de accôrdo, e publicando a 20 de Dezembro o famoso Edital em que eram convocadas

(2) Faziam parte do Conselho de Estado que organizou o projecto, como se vê no Decreto de 13 de Novembro de 1823, todos os ministros que figuraram na dissolução, e tambem: Antonio Luiz Pereira da Cunha, Barão de Santo Amaro, José Joaquim Carneiro de Campos, e Manoel Jacintho Nogueira da Gama; posto que os dous ultimos tivessem recusado adherir á dissolução da constituinte, pelo que foram retirados do ministerio no dia 10 de Novembro.

todas as classes da sociedade afim de inscreverem os seus nomes em dous livros, um destinado aos que pugnassem pelo juramento, e outro para os que divergissem desse voto. A estensão desse documento não permitte transcreve-lo aqui para verificar-se o criterio e a força de motivos com que o senado fluminense justificava então a conveniencia do juramento. (3)

Conhecida a opinião geral dos habitantes da Côrte, dirigiu a mesma camara no dia 9 de Janeiro seguinte, uma representação ao Monarcha, adduzindo considerações de alta politica e de tão profundo senso que não podemos deixar de referir aqui alguns topicos que nos pareceram mais notaveis:

« A tranquillidade do Imperio, Senhor, tem estado vacillante. Haverá quem deseje continuar neste estado de oscillações esperançosas a respeito de um projecto de constituição discutido com as tardias formalidades dos corpos deliberantes, quando trez annos não bastaráõ talvez para ultimar essa tarefa? Entre constituirmo-nos já, e podermo-nos constituir, não ha que duvidar na escolha. »

« Afóra estas razões, accresce a de não nos poder dar a assembléa geral constituinte outra constituição que não venha a coincidir com a do projecto offerecido. Fugir dos extremos é a virtude do politico, e no projecto que Vossa Magestade Imperial offerece estão tão bem marcadas as raias dos poderes que, nem corremos risco de ver destruida a monarchia, nem de perderem os povos a sua liberdade. »

« E, quando essas razões não bastassem, deve pesar muito no animo de Vossa Magestade a difficuldade que ainda sentem as nações estrangeiras em reconhecerem a independencia de um imperio, cuja fórma ainda não reputam solidamente instituida, nem tão pouco determinada a natu-

(3) Veja-se o Edital por estenso na Collecção de leis de Nabuco, tomo 4.º pag. 176. Edição de 1838.

reza das relações entre o chefe e os subditos da nação, unica difficuldade que de certo retarda aquelle grande acontecimento. » (4)

Emergencias gravissimas, que logo depois envolveram o paiz em uma serie de lutas e embaraços de todo o genero, confirmaram o acerto d'aquella medida. A revolta da Cisplatina seguida dos desastres que todos sabem; a republica em Pernambuco; a questão do reconhecimento da independencia pelo governo de Portugal, e a anomalia assustadora de duas corôas a um tempo sobre a cabeça do Imperador; quem sabe o desfecho que teriam, si a esse tempo não estivesse felizmente o governo do paiz já constituido, e o povo senhor de suas regalias mais caras?

Quando a primeira assembléa legislativa ordinaria, por força daquelles mesmos obstaculos, só em 1826 pôde reunir-se, é fóra de duvida que o appello de 1824 para uma constituinte que revisse o projecto do Conselho de Estado seria de execução ainda mais espinhosa, suppondo mesmo que a fatalidade dos acontecimentos não impedisse o bom exito da consulta nacional nos termos em que a desejavam os espiritos mais exaltados daquella epocha.

A superveniencia de todos esses factos justificou o procedimento das camaras, e veiu mostrar tambem o desacerto praticado no Recife, quando em 1824 uma camara intrusa, eleita pelo partido exaltado em reunião popular, tentou impedir o juramento da Constituição, e foi lido com applauso o celebre arrazoado do padre Joaquim Caneca exprobrando, não só as doutrinas do projecto constitucional, como a Portaria de 11 de Março que tinha mandado jural-o.

---

(4) Foram signatarios da representação: o presidente da camara Dezembargador Lucio Soares Teixeira de Gouvêa; vereadores Antonio José da Costa Ferreira, Luiz José Vianna Gurgel do Amaral, e procurador Manoel Gomes de Oliveira Couto. Vide Collecção Nabuco. Tomo 4.º pag. 189.

Finalmente, podiamos enriquecer ainda o nosso retrospecto memorando serviços ulteriores prestados pela municipalidade brazileira em outras conjuncturas, toda vez que o bem da patria tem exigido novos testemunhos de sua proverbial dedicação. Ainda hontem a guerra disputada com o tyranno do Paraguay despertou seus nobres estimulos e o paiz inteiro viu o contingente de voluntarios que as camaras do interior arregimentaram, e foi aos campos da batalha colher os louros de tantas e tão explendidas victorias. (5).

---

(5) Por não estender mais esta parte do nosso trabalho, omittimos muitos outros factos, alguns delles referidos de passagem no Livro 3.º Outros o leitor póde consultar, dando-se como nós ao trabalho de excavar noticias que correm dispersas em documentos officiaes, e em poucos trabalhos historicos que mui accidentalmente se occupam de camaras municipaes.

# LIVRO SEGUNDO

## ESTUDOS GERAES SOBRE A MUNICIPALIDADE

# SECÇÃO I

O municipalismo não se define. — É um facto da socialogia primitiva. — Prioridade das communas em relação ao Estado. — O governo local apparece no regimen das tribus e das primeiras cidades. — Communas da India antes do municipio romano. — Sua forma e vestigios na Azia, ainda depois do conquista de Alexandre. — A antiguidade do governo local demonstra que o municipio não é obra do Estado. — Si recebe delle a forma, como instituição é um facto preexistente.

O municipalismo é uma forma de actividade social agitando-se em tão larga esphera de relações moraes e politicas, que não é possivel definil-o. Como todos os phenomenos da vida organica dos povos, não cabe nos limites de uma synthese.

Á luz da historia já o vimos em suas proporções naturaes; para que opprimil-o em formas metaphisicas, quando ninguem melhor que os factos póde traduzir a imagem das instituições segundo a sua natureza e o meio social em que ellas se manifestam?

A conveniencia de se organisar o direito pela força da associação é um problema que excita a actividade humana desde o regimen da familia.

Começou a resolver-se pela cohesão natural dos primeiros nucleos arreigados ao solo por interesses uniformes, e concluiu pela adherencia d'elles a um systhema geral de governo d'onde proveiu a formação dos Estados.

N'esse trabalho genesico de concreção social primitiva

é que devemos procurar o municipio em sua autoctonia verdadeira. Filho primogenito da democracia, delle se pode dizer o mesmo que Vatismenil explicando a naturalidade das communas:

« Não é uma associação imaginada pelo legislador, nem instituida pela vontade do poder: é obra da natureza. » (1)

Comquanto não seja o municipio moderno o mesmo que a communa isolada no cahos politico da meia edade, é fóra de duvida que em sua constituição elementar primitiva remonta como ella a uma epocha que devia preceder a formação dos Estados.

Sem discutir aqui a opinião moderna de Block contra a prioridade historica das communas, que elle considera já um fragmento do Estado em dissolução anterior (2), admittamos que a constituição do municipio, em vez de filiar-se ás communas da meia edade, remonta á forma governativa dos romanos. Ahi vê-se que as aggregações populares a quem elles davam o nome de *municipia civium*, eram nucleos de uma autonomia vencida, é verdade, mas que em todo o caso conservavam o antigo direito de se regerem por suas proprias leis, quando não aceitassem as de Roma. (3) Não era isso o reconhecimento expresso de uma sociedade preexistente com o seu typo local de governo?

Seria inverter a ordem da natureza, pensar que os grandes corpos sociaes se possam consolidar fóra das leis que regem a cohesão das moleculas nos corpos inorganicos. A individualidade fez a familia, e esta reunida creou as primeiras communhões sociaes que na historia primitiva dos povos apparecem no regimen das tribus. Ordinariamente era uma assembléa popular que se reunia para deliberar

---

(1) Relatorio apresentado á assembléa legislativa em França sobre um projecto de lei communal.
(2) « Les communes et la Liberté.» Pag. 5.
(3) Heinecc « Ant. Rom. » L. 1.º Adpend.

sobre os negocios de mais importancia, e só nos casos de guerra davam a supremacia do poder a um chefe saido da eleição, e cuja autoridade supprimiam logo que se tornava desnecessaria.

A tribu é a forma embryonaria de uma infinidade de povos antiquissimos. Via-se entre os hebreus quasi sempre vinculada a propriedade do solo. Tiveram-n'a os gregos, romanos, persas, e outros habitantes da Azia central de que ainda hoje restam alguns vestigios.

No dominio de Romulo fundaram as tribus a constituição social do grande povo; e segundo Niebuhr as que se denominavam *Titienses*, *Rammenses*, e *Luceres*, não eram simplesmente divisões de ordem; mas povoados distinctos com certo regimen limitado a circumscripção respectiva. Nesse mesmo caracter se reuniam os povos para votarem os seus plebiscitos e nomearem magistrados.

Entre os germanos tambem a tribu, composta de todos os chefes de familia que eram proprietarios, governava-se por uma assembléa que não só administrava a justiça como resolvia todos os negocios publicos em deliberação commum tomada por *homens livres*. Guizot descreve bem o modo por que o elemento germanico introduziu assim o principio da ingerencia popular na constituição das sociedades modernas a ponto de suppor que elle não veiu directamente dos romanos. « Le principe de la délibération commune des hommes libres n'existait plus dans le monde romain, si ce n'est au sein du régime municipal; ce sont les Germains qui l'ont ramené *dans l'ordre politique* » (4).

Historiadores e publicistas explicam do modo seguinte a constituição dos governos mais antigos: As tribus que se ligaram ao solo pela propriedade erigiram povoações dispersas, burgos ou cidades, que reunidas mais tarde pela confederação, organisaram as primeiras republicas.

(4) « Hist. de la civilisation en France. » Vol. 2. pag. 398.

A cidade mais poderosa exercia de ordinario sobre as outras certa preeminencia que chegava a dominal-as. Comtudo não perdiam ellas o direito de reger os negocios internos que nada tinham com os interesses geraes da republica. Foi assim que Roma estendeu o seu poderio sobre as cidades latinas, Thebas sobre a Beocia, e Tyro sobre as cidades phenicias.

O typo das primeiras monarchias nasceu igualmente das cidades, com a differença, que em lugar da alliança, era a conquista quem as incorporava sob o dominio absoluto de algum chefe de tribu mais guerreira ou mais poderosa.

Em qualquer das duas evoluções sociaes porque passaram os povos primitivos, a verdade é que, antes de se organisarem em grandes corpos politicos, o governo da cidade era o preludio do movimento constituinte que precedia tanto a apparição das republicas como das monarchias.

Para convencer de uma vez, que a independencia local se encontra na autoctonia de todos os povos, remontemos á maior antiguidade.

A India estudada nas leis de Manou, no Ramayan, e outros monumentos que passam por historicos, foi o berço onde surgiram as primeiras formas do desenvolvimento humano; onde achou Cousin a patria do pensamento, Schlegel os traços da primeira litteratura, e Jacolliot as formas da theocracia primitiva.

É tambem na India que apparece a communa como a formula social mais antiga de que ha memoria em todas as tradições humanas. Eis o que disse Heeren, que foi a um tempo historiador e publicista :

« As leis de Manou fornecem dados seguros para se penetrar na constituição primitiva da India, que remonta a organisações parciaes de communas isoladas, cada uma com o seu territorio; instituição fundamental que subsistiu ainda depois que algumas dessas mesmas communas reu-

nidas sob o dominio de um *rajah*, passaram a formar Estados mais ou menos consideraveis » (5).

« Ainda depois da conquista de Alexandre varias communas do norte conservaram traços de sua liberdade primitiva. As do sul, como no Maïsour e no Malabar, menos expostas do que o norte á invasão dos conquistadores antigos, chegaram até os nossos dias. »

Segundo o mesmo historiador, a administração interna distribuia-se por cidades de duas categorias; isoladas, e reunidas em grupos de dez, vinte, cem e ás vezes mais. O relatorio do movimento publico das cidades isoladas era dirigido ao chefe das de numero menor, e d'estes successivamente aos grupos mais numerosos. Umas e outras pagavam as suas contribuições segundo a producção correspondente a duas e mais geiras de terra. Tinham os seus magistrados locaes; e a superintendencia d'elles era exercida por um empregado superior que podia em cada cidade nomear um agente de fiscalisação a quem os magistrados davam conta de todos os seus actos; sendo punidos com as penas de exilio e confiscação de bens no caso de delinquirem.

Esta questão de antiguidade do governo local não é inteiramente destituida de interesse pratico por dous motivos:

Provado que a origem do municipalismo remonta aos tempos prehistoricos, e a instituição partiu do seio da familia como uma necessidade da natureza humana, é evidente que o povo deve a si mesmo, e não ás leis do Estado, o direito de reger livremente os negocios de sua communa, assim como á familia compete dispôr á vontade dos seus interesses domesticos.

Em segundo lugar, fica virtualmente refutado este ar-

(5) « De la Politique et du Commerce des Peuples de l'antiquité.» Por A. H. L. Heerren, traduzida do allemão por W. Suchau. Vol. 3. Secc. 2.ª Pag. 371.

gumento da escola centralista; que sendo o governo local uma creação do Estado, tem este o direito de organizar o municipio *ad libitum*, sem attenção a outros principios que não sejam o do interesse geral governativo.

Este prejuizo de attribuir-se ao Estado a feitura do municipio, vê-se ainda em escriptores hodiernos, que aliás se dizem adeptos do systema liberal em materia de administração. Mauricio Block deixou entrever o mesmo pensamento no extracto que colligimos de algumas de suas paginas.

« A communa sempre apparece depois do Estado. É uma subdivisão administrativa que em todos os tempos e paizes recebe d'elle os seus limites, a forma de sua organisação, e até a sua propria independencia. » (6)

Quem não vê uma confusão deploravel neste argumento em que se toma a forma pelo principio e reduz-se a municipalidade a uma subdivisão puramente geometrica?

No modo de realizar a idéa do governo local não ha duvida que ao Estado cabe o direito de imprimir ao municipio a forma de sua constituição externa; mas o regimen municipal como instituição, isto é, o direito publico de intervirem as localidades na gestão dos seus proprios interesses, não é por certo o Estado quem crêa a beneficio dos seus municipes. Nasce do direito universal que precede a todas as organisações politicas.

Bem disse Royer Collard: *La commune est comme la famille, avant l'Etat; la loi politique la trouve et ne la crée point.*

---

(6) « Les Communes et la Liberté ». Pags. 6 e 9.

## SECÇÃO II

A vida municipal. — Traços physiologicos. — Amor da patria. — Espirito de resistencia. — Elogio da instituição por diversos publicistas. — É uma escola viva de habitos politicos e de pratica administrativa. — Opinião contraria, e sua refutação. — Exemplo dos Estados-Unidos da America.

Antes de estudar o municipio em suas relações juridicas com o Estado, não é fóra de interesse observa-lo na esphera de sua vida intima. São as affeições naturaes os primeiros laços que prendem os povos á instituição e fazem della o mais caro dos seus thesouros. Duas palavras a este respeito.

O gremio local não é somente o berço onde vimos a luz da existencia, crescemos á sombra dos nossos penates, e veneramos o tumulo que encerra a memoria de nossos paes: é tambem o recesso da vida quotidiana onde se permutam as relações mais intimas, onde o cura ensina a ser piedoso, dá o mestre o pão da intelligencia, e o amor do solo gera o patriotismo que é a primeira virtude do homem livre.

A penna arida de um publicista já desconsiderou isto como devaneios de sentimentalismo inutil aos olhos da sciencia administrativa.

Não é sabio desdenhar o que a natureza formou e a humanidade reverencia. O excesso de materialismo nas sciencias sociaes, ainda as mais positivas, estraga o amor que se deve ás instituições.

Porque nos affeiçoamos ao Estado, senão porque existe

nelle a patria em miniatura, o lar domestico onde reside o que ha de mais caro na vida do coração?

Vivien foi um dos expositores mais graves do direito administrativo; no emtanto escreveu isto em um livro cheio de reflexões profundas:

« C'est dans la commune que naissent les premiers sentiments qui attachent les hommes au sol natal.

« Ils y trouvent les souvenirs de leur enfance, les émotions de la famille, les pensées de l'avenir, les rapports d'affection et de voisinage, des intérêts communs, des besoins partagés, un théâtre où s'exercent leurs facultés, où se déploient leurs dispositions, où demeurent les juges habituels de leur vie, et la plupart des individus ne sortent jamais de cette enceinte, si resserrée qu'elle soit. » (1)

De facto, a physiologia municipal resolve-se toda nesse jogo de relações espontaneas que a homogeneidade dos interesses torna em movimento solidario, assim na idéa, como em todas as formas de sua manifestação. D'ahi a harmonia de duas forças locaes que, parecendo contrarias, obram no mesmo sentido do bem e da dignidade commum: a força attractiva e a de repulsão.

A primeira adhere o municipio ao Estado pela reciprocidade da virtude civil quando o governo da nação, em vez de usurpar, vigora a seiva da existencia local para contar com ella no momento das crizes difficultosas.

A segunda resiste por instincto á influencia de todas as compressões: venham ellas do poder ou de uma classe que se tenha tornado odiosa pelo privilegio que revolta, ou pelas aristocracias que aviltam.

Não é raro na historia vêr como esse espirito de unidade local se anima e engrandece na hora do sacrificio, tanto para vingar insultos feitos á honra da patria, como para repellir toda a qualidade de injurias consummadas no

(1) « Études administratives » T. 2.º pag. 23.

interesse das autocracias cubiçosas. Então a familia municipal refunde-se em um cerebro só que delibera por todos, e n'um musculo que reage sem descanso.

Quando o despotismo feudal opprimia as cidades francezas do XI seculo, bastava ouvir-se aquelle grito de revolta que se tornou legendario: *Faisons communes!* A burguezia inflammava-se, e impunha condições sobre a tyrannia dos senhores. Hoje é certo que não ha mais tyrannos; porque esse espectro que assustava a consciencia publica de outros tempos recolheu-se á penumbra da historia depois que os povos se constituiram soberanos; e, quando estes reagem onde quer que o poder conspire ainda, a imprensa, o voto, e o direito de associação, bastam para entreter a energia municipal e arma-la de recursos naturaes contra os inimigos da liberdade.

Assim é que os governos constitucionaes, que se nutrem hoje com a seiva da opinião, não se poderiam manter sem a participação collectiva dos municipios. Elles são as arterias por onde circula, não só a substancia do trabalho commum que o Estado assimilia pela contribuição, como tambem a corrente do suffragio donde vem a popularidade, ou a censura indirecta, que decidem da sorte dos governos.

Não ha escriptor que mais ou menos não tenha uma phrase viva para exprimir a importancia desse elemento social, como uma condição de vitalidade para os governos, e uma valvula de respiro para os povos.

Tocqueville disse: *É na communa que rezide a força dos povos livres.*

Leroy Beaulieu exprimiu-se nestes termos: « É tão importante aquella forma de administração no organismo das sociedades, que deve considerar-se a cellula elementar dos grandes corpos politicos, a unidade social mais solida, mais resistente, e a menos exposta ás uzurpações do poder. » (2)

(2) « L'Administration local en France et en Angleterre » pag. 74.

Um historiador austero foi mais nervoso ainda quando disse:

« O municipio é o refugio dos fóros populares, a sociedade forte do homem de trabalho contra os poderosos, contra a manifestação violenta e absoluta do principio de desigualdade, e contra a annullação da liberdade das maiorias. » (3)

Não é só isso. O povo recolhe ainda outros fructos notaveis do exercicio do poder collectivo. « Sem elle (disse tambem um escriptor judicioso) o homem, em vez de cidadão, seria uma unidade sem valor; incapaz de resistir, como de aceitar, as impulsões que viessem dos partidos ou da influencia da autoridade.

« Nasceriam as revoluções de causas ephemeras ou insignificantes; e as que fossem á bem do progresso, ou seriam annulladas, ou ficariam sem merito. » (4)

É tambem um ponto de accôrdo entre os publicistas mais avançados, que o governo local por si é já uma grande escola pratica, onde se adquire a intelligencia administrativa e a virtude do funccionalismo espontaneo. Fórma-se esta no habito de servir sem outra retribuição além do prazer de uma consciencia satisfeita; e aquella prepara o cidadão que um dia póde ser util ao Estado no exercicio de funcções mais elevadas.

Illustra-se o povo á proporção que elle mesmo se governa; e vae á urna dos suffragios com a consciencia mais esclarecida, porque não desconhece no todo os meios de attingir ao bem commum, e o merito dos homens a que deve confiar a gestão dos seus interesses.

É desse modo que o cidadão aprende a final a tomar parte nos destinos do seu paiz, e recolhe uma certa somma de conhecimentos politicos.

---

(3) Alexandre Herculano, « Historia de Portugal ». Vol. 3.º pag. 222.
(4) « Dicc. Politico de Garnier Pagés » Verb. *Municipalidade.*

Dupont White não acredita neste methodo de aprendizagem e formúla o seguinte conceito:

« A intelligencia politica não se adquire na gestão dos negocios communaes que, ao muito, podem tornar os homens mais habeis no meneio dos seus interesses privados, dando-lhes um espirito mais lucido apenas, ou um pouco mais extenso. Não é o jogo monotono das cousas locaes que os ha de fazer comprehender as questões de politica, nem mesmo certos negocios de administração, como bancos, caminhos de ferro, e associações commerciaes. O que se adquire, em summa, no habito das pequenas cousas é unicamente a incapacidade de emprehender as grandes. » (5)

Este juizo de Dupont não é só ardiloso por deslocar o argumento, como falso por trahir a verdade da experiencia. Ninguem presume que o habito das funcções municipaes possa formar por si um viveiro de aguias em materia politica ou de alta administração. O que se diz é que elle educa o bom senso, e forma o juizo pratico sem o qual tambem as theorias não servem para consumar a sabedoria dos estadistas.

Frizemos um exemplo citado por Stuart Mill a proposito d'este mesmo assumpto. Diz elle:

« Em França, onde a maxima parte do paiz tem servido no exercito, nota-se em todas as insurreições populares um certo numero de homens aptos para o commando militar, e capazes de improvisar um plano de acção com alguma regularidade. Os americanos do norte são na pratica dos negocios civis o mesmo que os francezes nas cousas militares. Supprima-se o seu governo, que o povo americano depressa formará outro, e ha de dirigir o serviço publico com intelligencia, em boa ordem, e com a decisão necessaria. » (6)

(5) « La Liberté Politique ». Cap.º 4.º Secc. 4.ª pag. 214.
(6) « La Liberté. » Cap. 5.º pag. 315.

D'onde infere Mill este senso politico dos americanos, senão da pratica do governo local que exercem elles com uma confiança e uma liberdade de acção sem exemplo nos habitos municipaes de outros paizes?

É delicado este assumpto. Pode ser que em outro lugar se nos offereça occasião para discuti-lo de novo e com alguma largueza.

## SECÇÃO III

A liberdade municipal póde conciliar-se com a unidade politica. — Incorporação das communas no Estado. — Como effectuou-se; e o que perderam de sua antiga autonomia. — Alliança com a realeza e absorpção das communas em França. — Contraste com a Inglaterra, onde ligaram-se com a aristocracia. — Dahi a conservação de suas liberdades antigas. — A distincção fundamental de interesses geraes e locaes basta para resolver o problema da liberdade dos municipios. — Applicação da theoria de Mill sobre os limites do Estado e a liberdade do individuo.

A municipalidade póde ser livre no Estado? Como se introduziu na ordem social, e que elementos perdeu ou deve conservar de sua antiga autonomia?

A incorporação dos municipios é na vida dos povos uma necessidade organica que nasce de duas origens: a attracção social e a convergencia dos interesses. Por uma e outra lei de sociologia ha entre o municipo e o Estado relações absolutas que não cabe na orbita de poder algum destruir ou alterar: ellas se resolvem em interesses conjunctos que se ligam, e necessidades variaveis que se destacam; d'onde resulta, que uma e outra ordem de direitos impreteriveis necessita desenvolver-se nos limites de sua esphera apropriada.

Não ha incongruencia alguma nesta liga da sujeição collectiva com a actividade parcial isolada. Do mesmo modo que a especie associa-se ao genero pelas relações geraes, e separa-se delle pela diversidade caracteristica, o municipio

subordina-se ao Estado pela lei commum, e afasta-se pela dissimelhança.

Assim é que, si a cada uma das moleculas sociaes não fosse permittido entrar no systema geral com a sua constituição indefectivel, nunca o Estado se organizaria; como na ordem da materia tambem não se formariam os corpos sem a integridade natural de cada uma de suas particulas.

Si o individuo no Estado é autonomo, quando nos limites da regra imprime uma direcção livre ás suas faculdades, e como elle todas as corporações privadas no que respeita aos direitos da industria, religião, ensino, e outras fórmas de actividade humana compativeis com as prescripções geraes do poder, porque á associação municipal não ha de ser licito reger tambem os seus interesses livre da interferencia do Estado?

A politica moderna encaminha-se francamente para esse typo harmonico que resolve a multiplicidade social na unidade pela expansão livre de todos os direitos conciliaveis em suas relações fundamentaes de homogenia. Tal é o *maximum* da perfeição juridica, ou, para nos servirmos de uma phrase de Schelling, *o bello ideal da vida publica.*

Em que condições de direito relativo entraram as communas para essa alliança que celebraram com o poder na meia idade, e d'onde resultou a sua incorporação no Estado?

A municipalidade primitiva era uma creação multipla de pequenas soberanias isoladas, vivendo cada uma de suas tradições historicas e na posse legitima de direitos adquiridos, quando o elemento central da realeza, fraco para resistir por si a outros que o impediam na tarefa de organisar a sociedade, entrou em pacto com as communas que a seu turno careciam tambem de centro para se constituirem em associação regular.

Organisado assim o poder, e, temendo por sua vez a força das communas, passou a exautora-las de regalias que

elle proprio havia defendido e sanccionado. Sendo este o traço historico caracteristico da origem e falseamento da coalisão ajustada na maioria dos povos que se constituiram na Europa, infere-se dahi que, quando o elemento municipal entrou em concordata com o poder, foi para uma partilha rasoavel de vantagens e de seguranças reciprocas.

Si as autocracias ambiciosas illudiram aquelle pacto, nem por isso a razão publica veiu algum dia homologar a obra da força para fazer della um typo de municipalidades bastardas. Emquanto as communas, ellas sempre se oppozeram á essa tendencia uzurpadora da realeza. A de Laon foi um modelo de tenacidade: mostrou que os povos nunca se desfazem da autonomia local, uma vez adquirida, emquanto não se precipitam na orbita de alguma dictadura.

Vejamos agora como á entrada do seculo XIV estreou a realeza em França o trabalho iniquo da espoliação communal. Sirva este quadro para mostrar que veiu do poder a insidia feita á ingenuidade dos povos; e nasce dahi o falseamento da instituição municipal.

Sem fallar nesse chuveiro de Ordenanças reaes, que desde aquella epocha foram impondo sobre as communas francezas encargos e restricções successivas, um Edito de 1579 supprimiu-lhes a alçada civil e criminal; outro de 1659 a alienação dos bens communaes, e o estabelecimento dos *octrois* sem autorisação do rei; bem como em 1662 perderam o direito que tinham de contrahir dividas independente de approvação do governo.

Seguiu-se em 1688 a decretação prévia dos *budgets* pelos intendentes e commissarios de provincia, e foi aos poucos a administração interna das cidades cahindo nas mãos do poder central. Até o alinhamento das construcções foi extorquido á policia natural do municipio! Fez-se mais ainda:

O maire, de electivo que era, passou a ser tambem em

1692 um commissario imposto pelo rei, e a metade dos officiaes municipaes conhecidos por *jurés*, *échevins*, *capitouls*, ou *pairs-bourgeois* em diversos pontos, tornou-se de nomeação real por um Edito de 1704. E, como se isso não bastasse á avidez de tudo centralisar, subiu o escandalo a ponto de fazer-se dos cargos municipaes objecto de mercancia! Eis o que diz Leroy Beaulieu:

« Ce qui porta le coup de mort aux communes fut la vénalité des offices municipaux. La royauté trouva bon de battre monnaie avec eux, et l'avarice des rois immola les derniers restes de l'autonomie communale » (1).

Ainda hoje subsistem os traços geraes deste systema de absorpção no regimen municipal de todos os povos que viram as suas communas primitivas alliadas com a realeza.

Contraste singular! Na Inglaterra, onde a liga perpetuou-se com a aristocracia, nunca o poder real conseguiu esphacelar a communa. É como diz aquelle mesmo publicista: « Ahi os elementos vitaes da idade média tiveram um desenvolvimento mais livre; nem passaram por grandes crises, nem soffreram reformas radicaes. »

É por isso que, depois da communa americana do norte, as cidades inglezas (municipal boroughs) e as parochias civis, especie de communas ruraes com sua assembléa deliberante (vestry) têm a plenitude da liberdade municipal que fallece em outros paizes. A mão do Estado não peza sobre os negocios locaes, que se administram sem a tutela oppressiva do governo; e nem por isso a ordem social ou a unidade politica tem soffrido ahi o mais ligeiro desfalque. Eis um argumento pratico e decisivo contra os que julgam impossivel aproximar o municipio moderno á indole de sua constituição historica.

Não ha duvida, que a communa desmembrada do Es-

(1) « L'Administration locale en France et en Angleterre ». Pag. 78.

tado, investida de poder judiciario e outras faculdades absolutas, aliás compativeis com o seu isolamento primitivo, seria uma escrescencia *monstruosa* no mechanismo actual, onde a unidade politica e a divisão dos poderes são garantias de ordem que nascem do bom senso; mas não haverá média possivel entre a dictadura local que ameaça, e a subserviencia governativa que atrophia a actividade fecunda dos municipios?

O problema resolve-se com uma distincção muito simples: reconhecida a differença dos interesses geraes que pertencem ao Estado, e dos que se referem ao municipio em suas condições de especialidade variavel, admitte-se que, sem formar uma republica no primeiro, póde o segundo conservar-se adstricto aos interesses da communhão geral desde que obre na sua esphera privada, sem offendel-os.

É nos limites deste respeito subentendido que póde o governo municipal gerir com liberdade as suas finanças, regular a sua policia interna, e exercer muitos outros actos de administração. Toda a actividade social se legitíma, quando não invade o interesse alheio protegido pela lei.

A theoria de Mill sobre os limites do Estado em relação á liberdade do individuo descança sobre o mesmo principio: É livre o homem emquanto exerce a sua conducta social na esphera de um altruismo inoffensivo. A acção do Estado só deve attingil-o em suas relações externas no sentido de assegurar os direitos de outrem; sobre si mesmo, e no que respeita a vida do seu corpo e do seu espirito, o individuo goza de uma soberania de direito que a sociedade não lhe póde uzurpar. (2)

Assim é, que a logica sempre fecunda e concludente daquelle escriptor engenhoso defende a liberdade da industria contra o systema da protecção official; a liberdade

(2) «La Liberté» Traducção franceza de 1877. Pag. 123 e seguintes.

de consciencia e do pensamento contra as prescripções restrictivas; e tudo quanto pertence á acção individual ou associada onde a ingerencia indebita do poder serve unicamente para onera-lo de encargos inuteis, e esterilisar a actividade humana infinitamente elastica no desenvolvide sua diversidade creadora.

Si o espirito moderno forceja deste modo para organisar a liberdade do individuo e das associações, excluindo a tutela impertinente dos governos; porque o municipio, que traduz o mesmo direito da iniciativa individual na acção publica collectiva, muito mais extensa e responsavel pelo bem que deve proporcionar a maior numero, não se ha de organisar neste seculo em condições analogas de independencia?

## SECÇÃO IV

O Estado, absorvendo a sociedade e o individuo, é a dictadura antiga que se disfarça. — Laivos de cezarismo no Direito Publico moderno. — O Estado na industria, no culto, na imprensa, e na universidade. — Differença de educação politica na Inglaterra. — Limites que deve ter o Estado em relação á existencia individual e collectiva. — A theoria da escola ingleza deve applicar-se ás relações do Estado com o municipio.

O systhema politico da actualidade, no que respeita aos direitos do Estado reflecte ainda vestigios do cezarismo canonisado pela jurisprudencia imperial do terceiro seculo. — *Quod placuit principi, legis habet vigorem* — era o que ensinavam os legistas de Roma, organisando o Estado á imagem dos imperadores. Quando Felippe o Bello e seus successores fundaram uma nova monarchia sobre os destroços do feudalismo e da municipalidade, a mesma confusão do poder social com a vontade do rei estampou-se em outra maxima juridica semelhante — *Que veut le roi, si veut la loi.*

Exumando o Codigo e o Digesto, começaram os juristas do seculo XIV em diante a formular um direito publico realengo, tomando o Estado romano para modelo. Tudo quanto se pôde confiscar á liberdade civil e politica dos povos concentrou-se nas mãos do Estado fundido na pessoa do rei; como tudo quanto era romano tinha cahido outr'ora no punho *divino* dos cezares.

Richelieu e Luiz XIV consummaram a dictadura do Estado: vieram as revoluções, e os povos mudaram apenas de soberano. A constituinte franceza, reorganisando a unidade, alterou a forma do poder; mas não lhe supprimiu a avidez de apoderar se da sociedade com outro caracter: a omnipotencia da assembléa substituiu a do poder real e concentrou em si a substancia da nação. Evoluções radicaes subsequentes deram apenas á liberdade mais alguns triumphos que foram sempre annulados pela cobiça insaciavel do poder.

Cahiram as monarchias do direito divino; mas o Estado ficou sendo o herdeiro sequioso de muitos dos seus despojos. O que se deu em França, mais ou menos repercutiu na generalidade dos povos, onde o mesmo systhema da unidade politica pelo despotismo do Estado infiltrou-se no organismo do direito publico moderno. Vem d'ahi o prejuizo de suppôr-se ainda hoje que o Estado é o curador nato dos povos, como se elles não cedessem antes de tudo á lei do progresso que tem o poder supremo de emancipal-os.

Não se vê isso na Inglaterra e nos Estados-Unidos da America, onde a sociedade conhece que tem direitos seus, e usa d'elles em um systhema franco de iniciativas independente de beneplacitos. Ahi as regalias sociaes nasceram da — *common law*, — que não foi uma dadiva do poder, mas do costume saxonio que ensinou aquelles paizes a tomarem posse de si mesmos. N'este ponto as suas constituições não fizeram mais do que homologar principios que já existiam de facto como recordações vivas da antiga liberdade germanica, e, segundo a expressão viril de Jannet, — reinavam na consciencia dos povos como um direito anterior e acima de todas as usurpações do absolutismo cezariano.

Nos paizes que tiveram outra educação, entendem que a unidade politica seria inexequivel sem a ingerencia do Estado nos direitos do individuo e das associações como con-

dição elementar da ordem e da segurança. No emtanto, liberaes e auctoritarios não definiram ainda o modo pratico de conciliar a sociedade com o poder. A escola ingleza é que trata de resolver o problema, discriminando os limites do Estado em relação á existencia individual e collectiva.

Nasce o erro commum de não se ter feito esta distincção capital: o Estado não é a sociedade. Aquelle é o poder publico, limitado aos meios indispensaveis para manter a paz interna e a independencia exterior: a sociedade é o mesmo individuo em sua expressão collectiva na posse de direitos e prerogativas, que não recebeu de nenhum governo, e nascem de sua propria natureza.

Feita a parte necessaria dos direitos de cada um, não se deve negar ao Estado a preciza autoridade nos casos em que o interesse commum exige que elle concentre as suas forças pela unidade dos meios e pela energia da acção. Tudo quanto se liga immediatamente ás conveniencias da ordem e á segurança geral do paiz, não ha duvida que cabe nos limites de sua alçada; o que não lhe compete é intervir com o mesmo caracter de autoridade naquillo que é puramente do individuo, e forma a sua inteireza social.

Para manter a segurança publica seria acaso urgente immiscuir-se o Estado no modo por que a industria produz, o ensino forma o cidadão, a imprensa falla pelos homens, e cada um segue a religião de sua consciencia?

Isto que nunca se devia usurpar á liberdade civil, tem elle mais ou menos absorvido em epochas differentes, sem proveito real para a sociedade e até em detrimento dos proprios governos: sirva de exemplo a industria.

Quando Turgot e Quesnay pediam a liberdade da agricultura e do commercio com a reforma do imposto, o *laissez-faire* parecia uma extorsão ás prerogativas do Estado.

Hoje elle reconhece que a industria livre é quem póde

abastecel-o de meios para ser grande e forte dentro e fóra dos seus dominios.

Arvorando-se em chefe espiritual, tem alternadamente opprimido catholicos e protestantes, e ainda agora sonha o Estado com a unidade das consciencias, mantendo á custa do povo uma religião official.

Como entrou na Sorbona, introduz-se ainda na universidade moderna, e nas escolas. No hospicio, nas confrarias, nas emprezas de commercio, em tudo o que é da parochia ou do municipio, do interesse privado do individuo ou das corporações, sente-se mais ou menos pesar a mão do Estado. Como se legitima este direito?

Argumentam que onde a liberdade vive sem freio a revolução nunca se faz esperar, e póde vir de todas as origens, como de todos os focos de humidade se pódem formar os grandes rios. Não se advertem que as maiores commoções nascem de preferencia onde as forças naturaes são sempre mais comprimidas.

Donde têm vindo as revoltas descommunaes? Da Inglaterra, Suissa, e Estados-Unidos, onde ha o *self-government*, ou da França que é a patria da centralisação e dessa unidade encomiada pelos seus publicistas? O testemunho da historia sempre foi este: — nunca os povos conspiram aonde os governos satisfazem a medida dos seus direitos. —

Suscitamos primeiro estas considerações geraes relativas ao individuo e á sociedade para tornar sensivel a exorbitancia do systhema fiscal que se quer attribuir ao Estado, fazendo-o intervir em tudo, quando os interesses da paz e do bem commum são os mesmos que impõe limites naturaes á acção de todos os poderes. Resta o exame pratico da intervenção governativa nos actos da municipalidade.

A chave que resolve este problema está nos mesmos

principios com que a escola ingleza discrimina a esphera do poder em relação á liberdade individual. Portanto, o que cabe agora discutir é o seguinte:

A theoria individualista se póde applicar aos municipios como fracções da sociedade?

A acção do Estado a seu respeito soffre os mesmos limites naturaes que temos desenvolvido em these?

# SECÇÃO V

Objecções da escola official contra a theoria individualista applicada ás municipalidades. — Apreciação, e resposta aos seus argumentos.— Pessoalidade juridica dos municipios. — Como tem sido falseada.— Sophismas e incoherencias da centralisação.

Os publicistas da escola official reagem de todos os lados sobre a doutrina de Mill. Quando se quer applicar aos corpos municipaes a theoria individualista, respondem com uma serie de distincções.

« A communa, diz Dupont White, não é um individuo: é um multiplo de membros com interesses distinctos, tendo cada um destes a particularidade de ser um direito que não se póde violar. A acção individual é essencialmente limitada pelo respeito que é devido aos direitos de terceiro, com a differença, que ao individuo é licito contrariar interesses alheios sem offender direitos, como no caso da concurrencia industrial e outros semelhantes.

« Não é assim a communa: ella não póde curar de seus negocios com a mesma liberdade do individuo, sacrificando qualquer dos interesses privados a cargo de sua protecção e respeito. » (1)

Ha neste argumento uma verdade: mas não conclue exactamente para o ponto que discutimos. A differença entre interesses que o individuo póde ferir, e direitos que é obrigado a respeitar, sendo aliás uma concessão á idéa

(1) « La Liberté politique », pag. 212.

fundamental da escola ingleza, não impede que o municipio seja livre em relação ao Estado, de quem se trata, e não dos membros da propria communa, segundo a referencia de Dupont.

Dizer-se que a municipalidade é obrigada a respeitar o interesse de cada um de seus membros, porque elle sempre se resolve em algum direito rigoroso, é estatuir a disciplina interna dos concelhos, ou a responsabilidade legal dos proprios actos perante a lei do seu regimento: é cousa diversa de sujeital-os á acção permanente do Estado, no modo por que os governos locaes entendam que devem praticar até o proprio bem no interesse dos seus municipes. Em outros termos: póde a acção municipal ser responsavel para com os administrados, sem depender de uma vontade estranha no modo de governal-os; póde igualmente gerir os seus interesses e não offender as conveniencias geraes do Estado.

Nada importa saber si a corporação municipal é um individuo, no rigor classico da expressão: trata-se do agente do direito, e nesta relação não se póde negar que os municipios representam pessoas juridicas, com a mesma capacidade activa dos individuos.

Si é da pessoalidade moral, reconhecida na jurisprudencia de todas as nações, que emanam os direitos patrimoniaes do municipio, a faculdade de contratar, adquirir e estar em juizo, que razão de ordem civil oppõe-se ao argumento de analogia com que a escola individualista pede mais liberdades para o municipio como reclama para o cidadão?

Dizem os legistas educados na escolastica do Direito Romano: — Toda a pessoalidade juridica é essencialmente limitada. — Mas não se advertem que a restricção affecta unicamente os direitos oriundos da familia, por ser esta um facto privativo da pessoa physica ou natural. Savigny

expendeu com lucidez a theoria romana em relação ás pessoas moraes; e, como elle, todos os criticos são uniformes em attribuir-lhes a plenitude dos direitos individuaes unicamente com aquella restricção. Emquanto aos corpos collectivos (universitas, corpus, collegium) dependiam sómente de auctorização do Estado para se constituirem.

Os municipios eram igualmente personificações juridicas, com os mesmos direitos patrimoniaes e seus derivados. Hoje querem exauctoral-os de grande parte de sua liberdade, attribuindo-lhes uma especie de — *capitis diminutio* — que os proprios romanos não conheciam. (2)

No parallelo que fazem os publicistas entre a municipalidade e as associações particulares, dizem ainda que a tutella governativa para estas se torna dispensavel por não terem o caracter de utilidade publica, de que se revestem as corporações instituidas por lei que carecem, por isso mesmo, da vigilancia do Estado, a quem servem e d'onde se originam. É outro ponto de distincção com que se pretende fugir ás deduções logicas da pessoalidade juridica dos municipios. Reservando lugar expresso em outra parte para discutirmos esse direito de tutella que se attribue ao Estado, diremos por emquanto :

Si a utilidade publica como fim, e a instituição legal como origem do poder municipal, justificam a ingerencia do Estado nos seus negocios, o raciocinio pecca por demasia de prova, isto é : nenhum dos outros poderes, que as constituições modernas reputam independentes, escaparia á intervenção fiscal dos governos, desde que todos elles têm a lei fundamental por origem e a utilidade publica por fim.

E depois, a escola official ainda não tornou evidente, que para a sociedade seja mais util o serviço municipal, retrahido pela tutella, do que livre de embaraços para con-

(2) A tutella só apparece do reinado do imperador Leão em diante. V. Secc. 8.ª deste Livro.

ceber e realizar o que mais convenha ao interesse das localidades. A maxima de hoje é esta: — administrar de perto.—

Para comprehender e regular em termos as necessidades locaes, é preciso viver ao lado dellas; estudal-as em sua mobilidade fugitiva, e prover a tudo com remedios promptos e adequados, afim de resolver emergencias que tantas vezes se aggravam com a impontualidade das medidas.

Arrogando o Estado a si a pretenção de dirigir o que elle não póde ver e remediar a tempo no organismo caprichoso da vida local, esparsa e inaccessivel aos cuidados do governo central mais activo, quantas vezes, em lugar de ser util, faria elle o mal que a administração diligente da communa teria a virtude de saber prevenir?

Deixando ainda este assumpto melindroso, para discutil-o em occasião mais propria, vamos a outros argumentos.

A communa, accrescentam ainda, distingue-se do individuo, em relação ao Estado, pelo alcance dos seus actos. O abuso da liberdade individual muitas vezes não passa da esphera estreita do personalismo, e não attinge os interesses geraes da ordem: emquanto a municipalidade desenvolta, por isso mesmo que joga com o poder, e sua acção é muito mais extensa e perigosa, necessita da vigilancia do Estado para contel-a.

Sempre o phantasma da revolta é o nervo da logica centralista! E que duplicidade no raciocinio! Quando se pede liberdades para o individuo, respondem-nos com a revolução.

Quando se trata dos corpos municipaes, são estes os Grachos que se deve temer; emquanto a individualidade, não passa de uma força mesquinha, que muitas vezes póde ser até absorvida pela maioria despotica que houver de dominar no concelho das communas!

Porque se ha de suppôr o Estado sempre na linha do dever, e a municipalidade trahindo a sua missão? Si esta

póde abusar, a responsabilidade legal é um meio de corrigil-a; mas quando vem o mal, ou o excesso de poder, da parte do Estado que opprime a communa a pretexto de dirigil-a, onde está o meio pratico de reprimil-o?

Vem aqui a proposito o que disse o barão Etvesch, publicista hungaro, que Laboulaye tornou conhecido em França vulgarisando os seus escriptos:

« A vontade do Estado é sempre o voto de uma maioria muitas vezes injusta e oppressiva: onde achar garantias efficazes contra esta especie de dictadura? No governo constitucional? Não, porque, sendo um regimen de maiorias, elle tambem se póde tornar iniquo e violento. Si as paixões politicas podem desencadear a opinião, quem impediria as camaras, ou o governo dominado por ellas, de votarem a perseguição? Só ha um meio de proteger a sociedade contra a administração central e as maiorias politicas: é limitar a acção do Estado, oppondo-lhe o governo do individuo por si mesmo. » (3)

Quanto ao dizer-se que a acção do Estado sobre a communa tem por fim conjurar abusos, estas palavras de Laboulaye tambem respondem á questão:

« Empêcher le bien pour empêcher le mal, c'est l'enfance de la politique. Ce qu'il faut, au contraire, c'est arrêter le mal, et laisser pleine carrière au bien. Le moyen est la responsabilité. Que la loi soit sévère et le magistrat rigide, il n'importe: la loi la plus dure vaudra toujours mieux que l'arbitraire le plus doux. » (4)

---

(3) Laboulaye, « L'Etat et ses limites » pag. 71 e seguintes.
(4) Idem. Pag. 98.

# SECÇÃO VI

Synopse de motivos que contra-indicam a acção do Estado no governo local. — Responsabilidade de um e outro. — Vantagens do municipio livre. — Exemplos de liberdade pacifica em resposta aos perigos que se attribue ás franquezas locaes. — O federalismo suscitado pelas communas. — O espirito local não se crea na vassalagem. — A liberdade por degráus é um recurso para os governos que sophismam. — Grandeza dos povos que se libertaram sem os tramites da educação lenta.

O systema que attribue ao Estado a intervenção directa nos actos da economia interna dos municipios, desconceitua-se ainda por tres motivos:

Augmenta a responsabilidade geral do poder, e enfraquece a dos conselhos municipaes.

Tolhendo a acção espontanea do governo local, suffoca estimulos que podiam tornal-o mais fecundo em beneficios e mais interessado nos seus deveres.

Em lugar de promover o ensino pratico da localidade sobre bases mais amplas, funda uma escola de educação estreita que amortece o espirito publico e lhe communica certos habitos de servilismo.

Inquestionavelmente, onde a municipalidade vive sujeita e não póde fazer todo o bem que lhe inspira o amor da causa publica, incorre em duas condições moraes lamentaveis: frieza de animo, e inactividade por habito. D'ahi a penuria de commettimentos illustres que, sendo já uma consequencia ordinaria dessa atonia do caracter, é tanto

mais desculpavel, quanto é para reflectir que os direitos mais importantes da edilidade, como seja o de promover o incremento de suas finanças pelo credito ou pelo imposto, e de applicar os seus fundos em successos de maior vulto, são exactamente aquelles em que a tutella dos governos impede todo o poder de acção aos corpos municipaes.

Este mechanismo estreito é o que afugenta do serviço as grandes dedicações, e substitue a rotina frouxa no lugar da actividade audaciosa que estimula e convida ao trabalho. Nem a opinião publica teria o direito de manifestar-se, applaudindo ou censurando a gerencia municipal, onde a sua magistratura fosse inhibida de inspirar-se livremente nos conselhos de um bom arbitrio adquirido na pratica dos negocios.

Subtrahindo-se assim aos governos locaes a parte de responsabilidade moral concernente aos actos que emanassem da tutella, a quem iria a censura dos erros senão ao Estado que preceitúa a regra, e exige que lh'a obedeçam ?

Não é seguramente de boa politica expôr-se a auctoridade soberana a estes golpes escusados da opinião ; accumula em toda parte resentimentos ; e, em vez de semear a confiança publica, desperta sempre motivos para a revolta. São de profundo senso estas palavras de Stuart Mill :

« O mais poderoso argumento que ha para restringir a intervenção do governo em materia de liberdades individuaes, é o mal que póde vir de se lhe augmentar o poder sem necessidade. Uma funcção de mais que lhe accrescentem gera sempre novos receios e esperanças, transformando a porção activa e ambiciosa do publico em uma parcialidade dependente do governo, ou de algum partido que tenha em vista apoderar-se da situação. E, quando se habitúa o povo a declinar para o Estado tudo o que lhe

póde succeder de máu, um dia que lhe falte a paciencia, conspira, e faz o que se chama uma revolução » (1).

Ouçamos agora o mesmo publicista sobre a conveniencia de educar-se os povos no goso pratico da liberdade:

« Ainda concedendo que algumas cousas possa o governo fazer melhor que os individuos ou as associações, mesmo assim é preferivel que sejam feitas por estes: é um meio de educal-os, fortalecendo as suas faculdades activas, e dando-lhes uma noção familiar dos assumptos em que tenham necessidade de empregar esforços. Neste caso está o jury, e pela mesma razão a municipalidade livre, e a gerencia industrial e philantropica entregue ás associações voluntarias: habituando o cidadão a comprehender o interesse collectivo, a pratica destes negocios ensina-lhe tambem a obrar por motivos elevados. Sem isto, nem se póde crear e nem manter uma constituição livre, como se prova com a existencia transitoria da liberdade politica nos paizes em que ella não descansa sobre uma base sufficiente de regalias locaes. »

Infere-se d'ahi que o exercicio do poder municipal, como escola, deprime ou eleva o espirito publico segundo o gráu de actividade que lhe queiram proporcionar. Uma observação bem simples demonstra essa verdade de experiencia:

— A energia dos nossos esforços augmenta sempre na razão da maior somma de encargos que temos a desempenhar. — Dê-se á municipalidade uma orbita mais larga de attribuições, e tambem o caracter dos homens que a servirem será mais activo e resoluto: o que excita a emulação é a importancia da empreza e a difficuldade do successo entregue ao pundonor dos funccionarios locaes.

Assim é que o cidadão aprende a interessar-se pela

(1) « La Liberté ». Pag. 312 e segg.

causa publica; faz-se industrioso benemerito, iniciador ousado, e amigo das instituições que lhe permittem a faculdade de pôr o seu talento e a sua dedicação a serviço espontaneo do seu paiz. Bechard, que é um espirito recto, aconselhando o modo porque se devia elaborar o projecto de franquezas municipaes annunciado pelo imperador da França, escreveu isto: « Para que a communa possa entreter a dignidade do cidadão; inspirar o respeito das leis e o amor da patria, assegurando a prosperidade de todos e affeiçoando cada um aos interesses da ordem, é preciso que tenha um campo de acção mais vasto; que trate livremente dos negocios mais graves, e não trepide em face de um governo sequioso por querer impôr em tudo a auctoridade de sua proficiencia e de seus caprichos » (²).

A isto como se objecta? — Que, exagerando-se o poder communal, em vez de instruir os povos, educa-se a rebellião. As localidades pensam que as leis civis e criminaes, não sendo o producto de sua autonomia, podem ser immoladas ao capricho de um liberalismo dissoluto. —

É de uma eterna monotonia este argumento que vem sempre á flôr da discussão, embora os factos o desmintam! Porque a communa ingleza não se revolta, e outras que ahi vivem á sombra de uma liberdade pacifica? Se algumas vezes a municipalidade se tem coberto com o privilegio da *common law* tanto na Inglaterra como nos Estados-Unidos da America, foi sempre para manter as regalias da carta de 1215. A mais notavel insurreição communal americana, é certo, que dirigiu-se á lei do fisco; mas no fundo era a liberdade geral que se pleiteava em 1776. Não foram sómente as communas; o povo em massa levantou-se para fundar uma nação soberba e industriosa.

(²) « Du Projet de Décentralisation Administrative ». Lettre III, pag. 49.

Um dos sophistas mais engenhosos do poder central disse ainda :

« Imitai as communas norte-americanas no desenvolvimento de sua liberdade, e a tendencia geral de um paiz será destruir o quadro da sua união. Em politica são as individualidades que fazem os meios : se crearem soberanias dispersas em um territorio compacto, elle ficará envolvido em uma atmosphera de federalismo » (3).

Não importa. Desde que o voto de um povo inteiro caminhe para a federação, as municipalidades que dirigirem o movimento não receberão da historia mais do que applausos. Como impedir aos povos o direito de mudarem a sua constituição ? A parte de influencia legitima que nestes tempos possa caber á municipalidade, no sentido de preparar o espirito publico para uma transformação constitucional necessaria, será uma cousa hedionda, quando é sabido que o illustre Condorcet e o honrado Boissy d'Anglas chegaram a confiar ás assembléas communaes a iniciativa de proporem ao parlamento, com caracter obrigatorio, a necessidade de rever e emendar a constituição ? (4).

Restabeleçamos, porém, a materia : o que se pede em nome da liberdade moderna não é o municipalismo absoluto, ou deslumbrado pelo barrete phrigio : é a dignidade popular com a ordem, tenham ellas por fim assegurar os destinos de uma republica, ou de uma monarchia.

Em conclusão : Si a liberdade pratica não educa, porque póde ser um perigo permanente, onde é que se

---

(3) Dupont White, « La Centralisation », pag. 77.

(4) Dès que la majorité des assemblées primaires d'un seul département réclame, après la voix de l'arrondissement et de la commune, la convocation d'une Convention nationale, c'est le devoir du corps législatif de consulter la nation ; s'il refuse, l'insurrection est légitime ; car il y a violation de la souveraineté. — *Moniteur* Tom. XV, pag. 460. — Projecto da Convenção Nacional Franceza.

ha de formar o espirito publico; na vassalagem? A historia em peso mostra que, sendo isto mais commodo para os governos, por isso mesmo que é mais injurioso para os povos não garante a segurança das autocracias mais habeis, que hoje podem adormecer na purpura e despertar amanhã no exilio.

Sustenta-se afinal, que o melhor systema de educação politica é conceder a liberdade por degráus. A razão é a supposta inepcia dos paizes que não se habilitam para o goso de regalias mais amplas, sem um tirocinio feito á sombra dos governos que se dizem paternaes, embora se façam inimigos disfarçados do progresso. Quem não vê ahi um meio facil de illudir a esperança publica, desde que os governos são os mesmos que julgam da aptidão dos povos, e sempre colhem vantagem em espaçar o periodo da emancipação social definitiva?

Nada é mais historicamente inexacto do que affirmar-se que um paiz não póde entrar de repente no gozo da grande liberdade. Roma escrava de Tarquinio; a Suissa de Gessler; a patria de Washington esmagada pelo fisco; a Grecia prisioneira de Ali-Pachá; a Italia de hontem, servindo ás ambições da Austria, á velleidade dos duques e ao sonho dos papas, em um dia passaram da escravidão á dignidade de povos soberanos, e nem por isso alguma dellas deixou ainda de honrar a sua autonomia, mostrando-se indigna de seus foros.

Isto convence que o unico meio de estimar um grande direito é, possuil-o desde logo. A liberdade não é uma cousa que se aprenda em cathecismos. Para exercital-a com honra e intelligencia é preciso que ella dê a provar aos homens e ás nações o nectar de suas maravilhas esplendidas.

# SECÇÃO VII

Tutela administrativa. — A phrase é puramente franceza. — A instituição commum aos povos de raça latina. — Seu fim politico. — Não foi instituida pelos motivos de ordem publica que lhe attribuem; mas pelo interesse da realeza e do fisco. — Estado das communas e sua absorpção no reinado de Luiz XIV. — Egoismo da politica financeira de então: Edictos mais notaveis sobre os bens da communa e venalidade dos cargos municipaes. — Como perderam as communas o antigo direito de propriedade que tinham os municipios romanos. — Revolução violenta do regimen feudal sobre a propriedade do solo. — A realeza adoptando o mesmo principio de absorpção. — O movimento centralizador começa nos reinados de Luiz IX, e de Phelippe o Bello. — Seus legistas e a pintura do fisco por Michelet.

A tutela administrativa em seu valor technologico é uma forma de locução auctorisada pelos publicistas francezes para significar mais particularmente a superintendencia do Estado em todos os actos da gestão financeira dos municipios.

Esta expressão artificiosa, que Leroy Beaulieu considera um tanto burlesca e diz ter feito grande fortuna em seu paiz, não é conhecida no vocabulario politico de outras linguas; mas a instituição a que ella se refere tem-se generalisado em varios povos de origem latina, onde o direito publico romano deixou raizes mais profundas. Estudemol-a em seus fundamentos, na sua historia, e no systhema que a este respeito adoptam hoje os povos mais adiantados.

O assumpto é muito grave, e pode-se dizer que tem sido o eixo de controversia das duas escolas. Ainda que o

centralismo se abstenha de muitos de seus velhos prejuizos, nunca se ha de esquecer de aplainar uma razão de Estado para cobrir aquelle direito de supremacia, tanto mais inconciliavel com as aspirações da liberdade moderna, quanto é certo que elle ataca a fibra mais sensivel dos corpos municipaes.

A propriedade é o mais fundamental dos elementos que constituem a representação juridica dos municipios: ahi reside a fonte dos seus recursos economicos e a causa efficiente que determina a sua applicação no interesse exclusivo da communidade. Por isso mesmo que é o nervo maximo da estructura municipal, impedir-lhe a liberdade do movimento, que consiste na administração voluntaria do seu patrimonio, seria condemnar o progresso das localidades a uma paralysia desoladora.

A seu turno pensa o Estado que, sendo o curador supremo de todas as incapacidades sociaes, deve premunir a fazenda municipal contra a malversação dos seus administradores. D'ahi os motivos de repulsa, e tambem o fim politico da tutela administrativa.

Approvar e rescindir todas as deliberações locaes concernentes ao modo da economia, á alienação de bens, acquisições, emprestimos e encargos de todo o genero; despotisando o orçamento, e reprimindo todas as formas possiveis de arbitrio, ainda nas minudencias mais insignificantes da gestão municipal, eis o mechanismo absorvente que em nome de interesses exagerados tem a centralisação desenvolvido em certos paizes por intermedio do poder executivo, de uma assembléa, ou pela ingerencia promiscua de um e outro elemento, em tudo que respeita á constituição patrimonial dos municipios.

É variavelmente engenhoso o modo porque os legistas do poder baseam este systema de absorpção.

Querem uns que o espirito de localidade seja sempre

deslumbrado pelo poderío que se desmanda, e pelo favorismo que desperdiça; em quanto o governo central, que olha de mais alto e acima das paixões pequenas, é quem póde corrigir a influencia das suggestões camararias.

Entendem outros, que ao Estado cumpre dirigir a inexperiencia das corporações locaes que por sua incapacidade se devem considerar como *menores* quanto á gestão dos seus bens.

Finalmente, em homenagem a uma expressão semi-morta do direito romano, ha quem sustente que o patrimonio municipal é uma especie de *fidei-commisso* ou legado das gerações passadas, de que a presente é apenas usufructuaria. (1)

Antes de examinar cada uma d'estas asserções, mostremos pela historia que nenhuma d'ellas foi a causa efficiente da tutela administrativa creada unicamente no interesse do poder central da antiga realeza.

Na sua *Historia do Direito francez* pretende Laferrière que a tutela administrativa fosse obra da Assembléa constituinte em seus decretos de 15 de Fevereiro, 29 de Março, e 5 de Agosto de 1791; no emtanto, é este mesmo publicista que em outro livro, não menos auctorisado, attribue a Colbert a sua creação. Eis como elle se refere ao ministro de Luiz XIV:

« Il créa l'administration régulière des biens appartenant aux villes et communautés; plaça les communes sous la tutelle administrative, et établit des règles qui sont restées dans notre droit administratif. » (2)

Não ha duvida que a esse tempo a centralisação attingiu em França ao mais subido gráu de desenvolvimento; e a tutela administrativa era um meio de reorganisar o despotismo financeiro que no reinado anterior exerciam já

(1) Magnitot, « Dicc. de Droit Public et administratif », verb. Communes. Sect. 4.ª

(2) « Droit Public et administratif. » Introduction, pag. 36.

os intendentes creados pelo genio absoluto de Richelieu. Estes regulos de provincia, que dispunham de todo o movimento economico das localidades, foram os melhores prepostos que teve o governo de Luiz XIV para organisar a voracidade do fisco. O designio da politica financeira de então era liquidar as dividas do Estado a todo o transe: d'ahi o zelo suspeito com que, a pretexto de regularisar a administração dos bens communaes, procurou-se tirar d'elles o partido que era possivel a beneficio do erario.

As communas tinham-se igualmente endividado, porque, extorquindo-se-lhes a renda proveniente do imposto denominado *octrois*, viram-se obrigadas a vender alguns bens, e a recorrer a emprestimos para acudirem ás suas necessidades: serviu isso de pretexto para a tutela administrativa que evidentemente não foi instituida por amor da communa e de sua prosperidade. Um edicto de 1659 tinha já prohibido a alienação dos bens communaes. Em 1662 uma ordenança inspirada por Colbert prohibiu tambem á communa de contrahir dividas sem autorisação do governo; e afinal em 1688 o budget das cidades passou a ser previamente regulado pelos intendentes de provincia e diversos commissarios.

O que demonstra que a sede de ouro era o primeiro movel de quasi todas as medidas politicas e administrativas desse reinado egoista, é o facto de ter Luiz XIV supprimido quasi todas as liberdades municipaes ás provincias que até então se consideravam *paizes de estados* (3), para poder vendel-as depois a quem quizesse resgatal-as.

---

(3) Tinham este nome por serem administradas pelos representantes das tres ordens ou estados: clero, nobreza e povo.

Chamavam-se — paizes de eleição — os que não tinham mais estados; e o nome vinha de certos funccionarios outr'ora eleitos pelo povo para a arrecadação dos impostos. Luiz XIV reduziu a esta condição cerca de vinte provincias que eram antes paizes de estados. — Monny, « De la Décentralisation », pag. 22 e 26.

A venalidade dos officios de justiça e de administração, que contra a ordenança de 1413 havia sido restaurada pelos edictos de 1508 e 1522, tornou-se em especulação ainda mais vergonhosa pelo de 1692 que permitiu a venda dos cargos municipaes, perpetuos ou a tempo determinado.

Foram esses escandalos que arrancaram á penna de Tocqueville esta exprobação vehemente contra o governo de Luiz XIV a proposito de liberdades supprimidas: « Il voulait moins les abolir qu'en trafiquer. Expédient de finances, bien digne de tous les mépris de l'histoire! » (1).

Entretanto, si antes d'este periodo de reformas a tutela não estava ainda organisada, existia em germen de envolta com o systhema de centralisação administrativa que data de Luiz IX e de Felippe o Bello, como se vê das ordenanças de 1256 e 1302 que já tinham subordinado os *maires* e *echevins* das communas á superintendencia financeira de uma côrte central (chambre des comptes) que residia em Pariz, e a quem prestavam contas de todos os dinheiros municipaes.

Como em toda parte o systema economico decorre sempre do principio politico que preside á organisação dos Estados, póde-se affirmar que, pelo menos em França, a tutela administrativa devia ter nascido com o absolutismo das primeiras monarchias. Tudo a corôa tinha absorvido no dominio da terceira raça: o rei, que era o arbitro supremo de todos os direitos, constituiu-se tambem o senhor absoluto de toda a propriedade. Não admira que, exauctoradas de seus grandes direitos, desde então perdessem as communas a posse legitima do seu patrimonio, e só o rei o fizesse administrar pelos seus commissarios.

No emtanto a propriedade communal era um direito que remontava aos tempos do municipalismo romano. O

(1) « L'Ancien Régime et la Révolution », p. 65 e 66.

dominio rustico (ager vectigalis) comprehendia as terras que o governo da cidade arrendava a pequeno prazo, ou a titulo de emphyteose, por tanto tempo que os seus adjudicatarios (mancipes) geralmente eram tidos como senhores. (5)

Além de um magistrado proprio (curator civitatis) que zelava dos seus bens, o municipio romano, em qualidade de proprietario, tinha por lei diversos privilegios, como teremos occasião de especificar.

O seu patrimonio foi algumas vezes despojado no dominio dos imperadores; e, posto que a municipalidade gallo-romana ainda depois da invasão conservasse muitos de seus direitos anteriores, o regimen feudal operou nos bens da communa uma revolução violenta.

Depois que o colonato ou a servidão da gleba tornou-se a condição geral das povoações ruraes da meia edade (coloni, lidi, servi), tambem o senhor se constituiu soberano da propriedade, como era das pessoas que habitavam o solo. Disse bem o grande historiador: « La fusion de la souveraineté et de la propriété s'accomplit; et les propriétaires du sol devinrent les maîtres de ses habitants. » (6)

A feudalidade tinha tambem os seus legistas, que em todos os tempos sabem crear uma jurisprudencia nova para cada invasão da liberdade humana no interesse da aristocracia ou do poder absoluto. — *Nulle terre sans seigneur* — foi a maxima que elles inventaram para fazer do senhorio feudal a origem de toda a propriedade.

Assim, a usurpação deu cabo de quasi todos os bens que a liberalidade dos bispos, dos mosteiros, e outras doa-

---

(5) Sobre a origem dos bens communaes que os romanos denominavam — communia — e suas categorias, segundo a procedencia e a qualidade (subseciva e compascua) veja-se o « Direito Publico e administrativo Romano » por Serrigny, v. 2.º §§ 691 e 700.

(6) Guizot, « Histoire de la Civilisation », v. 4.º, p. 10. Lect 8.ª

ções particulares tinham agglomerado sobre o patrimonio das communas. Extincto o feudalismo, veiu a realeza que, adoptando o mesmo principio de absorpção quando já não precisava do apoio da communa, escravisou a propriedade como d'antes.

O reinado de Phelippe o Bello, com esse furor regulamentar de suas 354 ordenanças, fiscalisando tudo, até a economia domestica de seus subditos, para motivar condemnações e multas de todo o genero; alterando á vontade o valor monetario; confiscando o patrimonio ecclesiastico e particular; aturdindo todas as classes com impostos ridiculos, que além do vexame attrahiam o escarneo do povo; e semeando em toda parte agentes fiscaes ou exactores desapiedados; eis um modelo da administração voraz daquelles tempos.

A penna mordente de Michelet traçou alguns quadros bem vivos desse regimen. Um delles é este, que caracterisa muito a influencia dos legistas a serviço da realeza absoluta:

« Ces *chevaliers en droit*, ces âmes de plomb et de fer, procédèrent avec une horrible froideur dans leur imitation du droit romain et de la fiscalité impériale. Ils jettent dans les provinces des baillis, des sénéchaux, des prévots, des auditeurs, des procureurs du roi, etc., etc. Les forêts sont envahies par les *verdiers*, les *gruyers* royaux. Au centre de cette vaste toile d'araignée, siège le conseil des légistes sous le nom de Parlement (fixé à Paris en 1302). Là, tout viendra peu à peu se perdre, s'amortir sous l'autorité royale. »

Mais vivaz ainda é esta pintura do fisco, que o leitor nos dará permissão de transcrever por extenso:

« Ce monstre, ce géant, naît altéré, affamé, endenté. Il crie en naissant, comme le Gargantua de Rabelais: A manger, à boire! L'enfant terrible, dont on ne peut soûler la faim atroce, mangera au besoin de la chair et boira du sang,

C'est le cyclope, l'ogre, la gargouille dêvorante de la Seine. La tête du monstre s'appelle grand-conseil; ses longues griffes sont au parlement; l'organe digestif est la chambre des comptes. » (7).

(7) Michelet, « Histoire de France ». L. 5.º cap. 2.º e 3.º, pag. 391 e 411 do 3.º v. das obras completas. Edição de Bruxellas, 1840.

# SECÇÃO VIII

A tutela em sua origem mais remota. — Não era conhecida no regimen das primeiras municipalidades romanas. — É uma instituição do Direito imperial. — Leis do Codigo e do Digesto. — Fontes do Direito francez, e como adoptou este varios textos romanos concernentes a municipalidade. — A tutela romana menos pezada do que em França pelo desenvolvimento exagerado que lhe deram.

Ha em todos os povos uma genealogia palpavel, que descobre a origem de suas instituições com todas as deformidades caracteristicas do seu typo hereditario; e póde-se affirmar que, onde as idéas insistem em uma luta mais desabrida com o passado, é que no organismo da sociedade moderna existe sempre algum vicio teratologico que a sciencia politica trabalha por destruir.

Affirma Serrigny, que em França não foram as leis barbaras a fonte principal do seu direito publico, administrativo, e economico; mas a jurisprudencia romana contida nos codigos de Theodosio e Justiniano. O que este erudito infatigavel escreve daquelle paiz deve applicar-se a outros, onde a conquista romana deixou essencialmente impresso o cunho da mesma legislação: foi nessa fonte, rica de preciosidades e de fezes grosseiras, que varios povos fizeram igualmente o baptismo de suas primeiras instituições.

Vamos provar que a tutela administrativa é um sedimento monstruoso, como tantos outros accumulados neste seculo pela corrente historica do direito cezariano. Exami-

nemos onde a dictadura imperial tinha deposto esse germen de oppressão, que affecta ainda os destinos de quasi toda a municipalidade moderna.

Temos insistido por vezes n'este principio cardeal do municipalismo romano: as cidades que se incorporavam ao Estado com o nome de *municipios*, conservavam as suas leis peculiares conforme o typo social de cada uma. (1) Aulo Gellio tinha dito: *Municipes sunt cives romani ex municipiis, legibus suis et jure suo utentes.* Existem, além disso, fragmentos de varios textos legislativos que, contendo disposições geraes, exceptuavam muitas vezes o regimen proprio de cada cidade.

Entre muitas, eram commummente estas as phrases que appareciam no Digesto: *Nisi lex municipii, vel perpetua consuetudo vetat* — *Si civitas nullam propriam legem habet.* (2)

Tendo cada municipio a sua fórma civil independente, estavam as cidades no habito de regerem os seus negocios e disporem dos seus bens sem a intervenção do poder central. O governo de Roma limitava-se a impôr os seus tributos e a exigir dellas o contingente necessario para a guerra: infere-se dahi, que a tutela administrativa não se accommodava á organisação originaria do municipio romano; e, ainda no dominio dos imperadores, algum tempo durou essa attitude inoffensiva do governo em relação ás liberdades locaes.

Assim é que Juliano, a proposito da reparação dos caminhos, dizia a respeito das cidades: *Que trate cada uma dos seus negocios como entender; sujeitando-se unicamente ás consequencias do seu descuido ou da propria diligencia.* (3)

Em vez da tutela, outro era o meio empregado para

---

(1) Dig. L. 1.ª § 1.º Ad. municipalem.
(2) Dig. L. 6.ª in pr. Quod cujusc. — L. 21, § 7. Ad municipal. — L. 37 de Reb. auctor. jud.
(3) Cod. Theod. L. 2.ª de Itin. mun.

garantir a percepção dos impostos e a fortuna do municipio contra a má gestão dos seus administradores. Os membros da curia ficavam solidariamente responsaveis pelos seus bens ácerca de todos os prejuizos causados por sua impericia ou negligencia tanto na economia interna das cidades, como a respeito dos impostos devidos ao Estado. A lei obrigava os magistrados locaes a uma caução prévia, afim de responderem não sómente pelos actos de sua propria gestão, como pela dos seus successores quando viessem a prevaricar; e, tomando posse dos seus cargos, todos elles promettiam isto: *Rem publicam salvam fore.* (4) Para manterem os imperadores o effeito de toda essa responsabilidade tyrannica, havia o cuidado de trazer sempre completo o pessoal da curia; prover nella os membros mais abastados, e impedir que estes a abandonassem, ou dispozessem de seus bens affectados á segurança da administração. (5)

O Codigo Theodosiano ficou inçado de medidas vexatorias que o imperialismo não cessava de formular no sentido de impedir a resistencia e varios subterfugios que oppunham os curiaes, afim de se esquivarem ao peso de tão severa responsabilidade. (6) Para ter-se uma idéa exacta do soffrimento publico que resultava desse regimen, é preciso conhecer aquelle trecho de Salviano, referindo-se á deserção dos romanos, quando entre os barbaros iam procurar a humanidade que não encontravam no meio dos seus: *Quærentes scilicet apud barbaros romanam humanitatem, quia apud romanos barbaram inhumanitatem ferre non possunt.* (7)

O primeiro traço da tutela administrativa apparece no

---

(4) Dig. L. 11 § 1.º e L. 25 Ad municipal. — L. 1.ª pr. de Magist. con. — L. 38 § 6.º de tit. —

(5) Cod. Th. L. 5, 49, 59, 63, 144, 145, de Decurion.

(6) O Codigo Theodosiano continha n'um só titulo (De decurionibus) perto de duzentas leis sobre a materia acima indicada.

(7) De Gubernatione Dei. L. 5.º

reinado do imperador Leão. Estava ahi o germen da centralisação municipal, desenvolvida depois pelas monarchias absolutas da meia edade.

Effectivamente a Constituição XLVI, referindo-se áquellas cousas que as cidades até então administravam por si, tinha já estabelecido este principio de subordinação imperial: — *Quæ nunc, eo quod res civiles in alium statum transformatæ sint, omniaque ab una imperatoriæ magestatis solicitudine adque administratione pendeant, nostro decreto illinc submoventur.* —

A lei 3.ª do Codigo Justiniano, — De vend. reb. civit — colligindo as disposições especiaes daquelle imperador, foi mais terminante ainda: Prohibiu que as cidades vendessem, sem autorisação, os seus immoveis, escravos, e o producto dos bens territoriaes que houvessem aforado: — *Domus, vel civiles annonæ, aut alia quælibet ædificia, vel mancipia, non aliter nisi imperiali auctoritate vendantur.* —

Sabe-se, por um commentario de Savigny, que a expressão *civiles annonæ* comprehendia exactamente a parte disponivel do fôro ou renda que pagavam os colonos e emphyteotas. (8)

A alienação de todas essas especies só se podia realisar em Constantinopla mediante um decreto imperial; e nas outras cidades por deliberação da curia, confirmada pelo governador da provincia respectiva e sob a condição de applicar-se o producto da venda em obras publicas: *Ad renovanda sive restauranda publica mœnia.*

Para mostrar que os legistas da França beberam nesta fonte a substancia da tutela, bastava referir o edicto de 1659, que temos annunciado por vezes, e onde se vê reproduzido o mesmo principio da decretação prévia do governo para os casos de venda dos bens communaes. Outro exemplo

(8) « Traité de Droit rom » T. 3.º p. 355.

de imitação sensivel, em tempos ainda mais modernos, refere-se ao systema romano, quando nas cidades de provincia a curia se reunia para deliberar sobre a venda dos bens:

A decisão não era tomada unicamente pelos membros effectivos; os *honorati* e os *possessores*, como adjunctos, tinham sempre naquelle caso voto deliberativo. — *In provinciis vero, præsentibus omnibus seu plurima parte, tam curialium, quam honoratorum et possessorum civitatis* — assim se exprimia o Codigo de Justiniano na mesma lei 3.ª — De vend. reb. civit. —

A participação dos adjunctos revestia o acto de certa garantia, porque os *honorati* eram homens que haviam occupado cargos publicos de maior importancia e tinham por si o prestigio e a pratica dos negocios; *possessores* eram aquelles que na provincia possuiam terras em certa quantidade, e a Lei 33 do Codigo Theodosiano — De decurionibus — fixava ordinariamente em vinte cinco geiras.

As leis francezas de 14 de Dezembro de 1789, arts. 30 e 31; de 15 de Maio de 1818; e de 18 de Julho de 1837, arts. 2 e 42, consignaram mais ou menos a mesma idéa pela adjuncção dos grandes contribuintes da communa em numero igual ao dos membros dos corpos municipaes, formando uma especie de conselho geral para deliberar particularmente sobre os casos de emprestimo, alienação e acquisição de immoveis, impostos extraordinarios e outros actos de importancia previstos na citada legislação.

Assim como as deliberações da curia romana e seus adjunctos deviam ser sanccionadas pelos governadores de provincia, tambem a lei franceza de 1837, para os mesmos casos de alienação e até para a acquisição de legados e doações, exigia a approvação dos prefeitos e algumas vezes o consentimento do ministro do interior, ou um decreto resolvido em conselho d'Estado.

No emtanto, força é dizer: a tutela administrativa entre os romanos não era um fardo quotidiano, como veiu a tornar-se em França pela decretação successiva dos orçamentos communaes e outros actos de ingerencia repetida por parte do governo. Os membros dos corpos municipaes, exceptuando alguns casos muito raros de prevaricação, deixaram de responder com os seus proprios bens pelos actos da publica administração, como acontecia aos decuriões romanos; porém, se o novo regimen não adoptou aquelle systema do encargo pessoal que se tornára odiosissimo, claro é que, conservando a tutela antiga e revestindo-a de novos arbitrios, melhorou apenas a condição particular dos administradores; emquanto a liberdade da communa, tudo perdeu e nada ganhou com a substituição.

Eis ahi porque o espirito emancipado da França moderna, toda vez que as revoluções lhe confiam a palavra, ou a alternativa dos partidos lhe consente os recursos do poder, nunca se esquece de purgar a sua communa predilecta dessas fezes que remontam ao direito publico aviltado do Baixo Imperio.

# SECÇÃO IX

O imperialismo romano. — Octavio organizando a dictadura com um simulacro de soberania popular. — A lei regia. — A municipalidade estragada no regimen dos imperadores. — Seu estado ao tempo da invasão. — Membros da curia, e modo de sua constituição aristocratica. — Leis diversas contra os curiaes e a familia destes. — Conclusões: As monarchias da edade media inspirando-se no Direito publico imperial. — Dahi a corrupção do municipalismo.

Não ha duvida que ao romanismo se deve a perpetuidade do elemento municipal em todos os paizes que receberam o influxo de sua civilisação; mas tambem é certo que, si o municipalismo succedeu a invasão dos barbaros, já os romanos tinham em grande parte arrancado a flôr de sua autonomia nativa.

As tradições que deixaram no sul da Gallia eram reliquias de alto preço, mas que já tinham vindo saturadas do regimen absoluto dos imperadores. Por outro lado as monarchias da meia edade, adoptando por base de sua politica e do seu systhema de administração os mesmos principios da jurisprudencia romana filha do imperio, tiraram grande partido de suas maximas suspeitas em relação á forma do governo municipal. Eis o interesse com que temos procurado o fio historico da centralisação nos moldes do regimen imperial romano. Insistamos ainda neste assumpto.

O imperio tinha vindo do berço já contaminado por

dous principios de corrupção organica: a decadencia moral e a hypocrisia de Octavio coberta pela versatilidade do senado. Nas condições deploraveis em que Tacito descreveu a sociedade romana, exhausta pela discordia e empobrecida dos caracteres illustres, que em todos os tempos são os melhores fiadores da liberdade dos povos, é facil imaginar como sobre os destroços da grande republica a ambição de Augusto poude organisar uma dictadura fallaz, que resistiu ao attrito de mais de cinco seculos. Disse bem Montesquieu: « Nenhuma autoridade é mais absoluta que a dos principes que succedem a uma republica; julgam que todo o poder do povo deve cahir em suas mãos, por isso que elle não teve a habilidade de saber se governar. »

Explorando a fraqueza do senado e do povo romano, sabe-se que Octavio tinha alcançado o poder tribunicio, a censura, o proconsulado, e outras prerogativas que com a dignidade imperial vieram a investil-o de todo o poder soberano: eram, como diz Thierry, capacidades distinctas do exercicio de certas magistraturas, d'onde lhes vinha o nome, e partes integrantes da soberania publica (potestas) que se atribuia ao povo e este delegava sempre com restricções.

Taes poderes, inclusive o de legislar que o povo ainda não tinha delegado, eram conferidos por senatus-consultos a cada imperador no acto de sua eleição que não era feita por comicios, mas pelo mesmo senado a quem o reinante muitas vezes propunha o seu successor, quando não era elle imposto pelo exercito e apenas confirmado por aquelle corpo politico subserviente. Assim, uma soberania popular ficticia era a base juridica do imperio que em substancia tornou-se o dispotismo legal mais systhematisado que a historia tem visto.

A *lex regia* foi o grande sophisma excogitado pela jurisprudencia para consagar a usurpação. Ulpiano fundou-se no mesmo ardil para compor a celebre maxima — *quod pla-*

*cuit principi legis habet vigorem* — e referir ao povo a origem do imperialismo. (1)

Essa irrisão de soberania delegada por virtude da lei regia inventou-se para legitimar o reinado de Vespasiano imposto pela soldadesca, e serviu para o de todos os seus successores, fossem elles grandes como Trajano, ou miseraveis como Didio abandonado pelos soldados por não lhes ter pago o preço do throno que estes lhe venderam.

Algumas palavras transcriptas daquelle celebre documento pódem dar uma idéa do seu conteudo: *Quæ cumque divum Augustum Tiberiumve facere opporteat, ea omnia Vespasiano facere liceat.* Até as ordens emanadas do imperador antes de sua acclamação eram tão legitimas como se fossem dictadas pelo povo — *Ac si populi plebisve jussu acta essent.* — (2)

O *consistorium*, especie de conselho de estado instituido por Augusto, já tinha retirado ao senado parte de sua importancia desde que as decisões proferidas pelos *comites consistoriani* equivaliam á autoridade dos senatus-consultos. Por fim o imperador Leão exautorou esse mesmo phantasma de senado das prerogativas de legislar e proferir decretos como *superfluidades ineptas*, dizia elle, visto que a magestade imperial resumia em si a plenitude do governo. (3)

De facto, o imperador legislava e o executivo sob todas as formas da administração civil e militar obedecia sem algum poder intermediario que moderasse a acção da autoridade suprema. Consules, patricios, prefeitos do pretorio, questores, ministros do thesouro publico e do dominio pri-

(1) Utpote cum « lege regia » quæ de imperio lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat. Lei 1.ª Dig. De constitution princip.

(2) V.e a intrega do documento por M. Ch. Giraud. « Elements de Droit rom. » pag. 224.
Haubold, « Ant. rom. monum. legalia. » pag. 221.

(3) Si cum inutilibus conjungeretur, et ineptum et supervaccuum esset. Nov. Leon. 78.

vado, chefes militares, tudo a manopla do imperio subjugava.

O que podia ser a municipalidade romana adstricta a semelhante regimen? A melhor das instituições perverte-se quando o principio do governo é máu.

No começo, a politica dos imperadores lisongeava as cidades de provincia, facultando os mesmos direitos civis e politicos dos habitantes de Roma afim de contar com ellas para vencer a resistencia destes, a quem o governo havia supprimido tantas regalias; e não ha duvida que o imperio civilisou a Gallia, como varias provincias italianas que adquiriram riquezas, e até um governo menos avido e oppressivo do que o dos antigos proconsules; mas nem por isso nos ultimos dias do imperio a constituição municipal ficou isenta dos máus principios que reflectiam em todos os ramos da administração. E como disse um historiador notavel « duram pouco as vantagens que pode produzir o despotismo; elle envenena a fonte dos seus beneficios, possue virtudes de occasião, e, passado esse periodo de intermittencia alleivosa, todos os seus máus instinctos pesam sobre o destino das sociedades. »

Qual era o estado das cidades provinciaes ao tempo da invasão, quando, empobrecidas pelo fisco para resistirem ao furor dos barbaros, o imperio esphacelado entregou-as a um triste abandono? As classes mais nobres da sociedade, que eram as familias senatoriaes e os membos da curia, estavam mortas.

As primeiras, que deviam ao imperador os seus titulos e as suas honras, formavam uma aristocracia invalida para o effeito de levantar o espirito publico e tomar a defeza dos povos.

Os decuriões, que tinham em si o governo municipal, posto que avultados em numero (cem a duzentos conforme as cidades), em vez de se interessarem pela causa publica, evadiam-se aos encargos pecuniarios exorbitantes que, se-

gundo já observámos, tornavam a curia odiosa e sem os attractivos naturaes que deviam engrandecel-a.

Que importava serem os membros della honrados com estas metaphoras sonoras — *curiales nervos reipublicæ ac viscera civitatum; patres et curæ earum deputati* — si o fim do governo era usurpar-lhes a fortuna a pretexto de garantir os interesses da edilidade?

Eis aqui algumas disposições fiscaes durissimas que ainda não tivemos occasião de referir:

Nenhum decurião podia alienar por qualquer titulo os seus immoveis e escravos sem permissão do governador da provincia, sob pena de transferir-se á curia o preço da cousa vendida, e, ainda com autorisação, o adquirente tinha de pagar-lhe uma quota do seu rendimento annual. (4)

Além de incompativeis para todos os mais cargos e profissões, não podiam os curiaes deixar a cidade afim de se alliviarem do peso de tantos encargos. O governador perseguia-os: e, quando não os encontrava, eram os seus bens confiscados. (5)

Seus herdeiros, quando não eram curiaes, ou suas filhas e viuvas desposavam pessoas estranhas á curia, perdiam em favor desta a quarta parte dos seus bens. (6)

Além de outros encargos, eram obrigados a offerecer ao imperador o *aurum coronarium* por occasião de alguma victoria ou qualquer outro acontecimento notavel. (7)

Referindo-se a estas e outras extorsões legaes, disse com justeza um escriptor: eram vislumbres do moderno so-

---

(4) Cod. Just. Ls. 1.ª 2.ª 3.ª De prœd. decur. sine decret. Cod. Th. De prœd. et manc. curial. Idem. L. 1.ª De imponenda lucr. descript.

(5) Cod. Th. De decurionib. Idem. L. 2.ª Si curial. relict. civ. Cod. Just. L. un eod. tit.

(6) Cod. Just. L. 1.ª Quando et quibus quarta pars.

(7) Cod. Th. De auro coronario. Idem. Ls. 3. e 15. dict. tit.
O *aurum coronarium* era um presente feito em moedas de ouro, ou em uma corôa rica, á custa dos decuriões.

cialismo que visa a fortuna privada em proveito do poder social; porque, si os imperadores enriqueciam as curias, era com o fim de despojal-as.»

Demais, a esse tempo já o systhema municipal tinha em seu principio electivo passado por uma modificação profunda: não era o povo quem elegia os decuriões; mas a propria curia que recrutava para o seu gremio as familias mais abastadas. Inscriptas em um registro (album ordinis) não sahiam mais da curia; e quando a morte as reduzia, os magistrados eleitos pela mesma curia designavam a familia que devia substituil-as, e no anno seguinte era chamada a inscrever-se, como as outras, com o mesmo caracter vitalicio. Esse mesmo simulacro de eleição, fosse de curiaes ou magistrados, estava sujeito ao governador que podia annulal-o como favor, o que tornava aquelles empregados ainda mais dependentes do governo central.

Assim, a vitalicidade de um lado, com a fortuna por titulo, e de outro a hereditariedade do cargo, faziam do curialato uma aristocracia que não estava no espirito liberal da instituição. Pomponio, explicando no Digesto a origem dos decuriões, diz que este nome viera da escolha que se fazia da *decima* parte dos habitantes das colonias primitivas afim de formarem o conselho publico. Os outros eram chamados *plebeus*, e em phrase ainda mais aviltante — fœx plebeia—. (8)

Foi essa mesma constituição aristocratica das cidades coloniaes que serviu a Guizot para considerar os municipios da Gallia romana menos livres do que as communas que sahiram da luta burgueza com o feudalismo na edade media. (9)

As conclusões a que tinhamos de chegar com esta resenha de factos enunciam se por si mesmas:

---

(8) Dig. L. 239. § 5.º De Verb. sign. L. 7.ª § 2.º De decurion. Nov. 38 pr. Cod. Th. L. 5. De bonis proscript.

(9) « Civilisation en France ». L. 18. V. 4.º pag. 257.

Foi na escola viciada do direito publico romano que se inspiraram as monarchias subsequentes, a quem o destino confiou a sorte dos municipios organisados sobre o mesmo typo.

O imperialismo romano em todas as formas de sua unidade politica e admistrativa tinha sido o sonho de Carlos Magno. Já vimos que Felippe o Bello reproduziu a mesma imagem, e Luiz XIV perpetuou-a em França até a grande revolução. Assim outros monarchas mais ou menos procederam.

Si não fosse tarefa muito extensa, mostrariamos que uma série de analogias entre as instituições adoptadas e o systema administrativo do imperio revela a influencia decisiva do romanismo na organisação de quasi todos os estados da Europa.

É por isso que a tutela governativa com os seus argumentos tacanhos impregnou-se no direito publico de tantos paizes, como consequencia logica de sua modelação tradiccional.

A escola historica póde justificar essa politica de retrocesso pela necessidade das circumstancias, que obrigaram os primeiros reis a fundar os interesses da ordem pelo sacrificio de muitos direitos sociaes já adquiridos por alguns esforços de revolução burgueza; mas a verdade é que hoje o poder está *mais do que organisado*. A liberdade é que tem sêde de progresso. As idéas irrompem, como faulas vivas, dos centros luminosos deste seculo e accendem o amor proprio de todas as classes.

A instrucção eleva o nivel dos direitos sociaes rebaixados, e hoje a divisa dos reis e cidadãos que aspiram a ser grandes e benemeritos deve ser: a de servirem a liberdade, não como os romanos amollecidos do Baixo Imperio, curvados ante a imagem *divina* dos cezares, mas como os seus fortes avós faziam guardar o fogo de Vesta pela castidade das suas sacerdotizas illustres.

# SECÇÃO X

Theoria fundamental da tutela, e sua refutação. — A incapacidade dos corpos municipaes. — Contradicção com a autonomia do Jury. — O estado de menoridade perpetua dos municipios é uma injuria. — Essa ficção é uma copia adulterada do Direito romano. — O *fideicommisso* applicado aos corpos municipaes é outro subterfugio de jurisprudencia. Não se compadece com a constituição historica do dominio municipal. — Prodigalidade das communas francezas do seculo XIV. — Falso juizo dos publicistas.

Como instituição complementar da dictadura, vê-se que a historia não abona os titulos de familia com que a tutela insiste em naturalisar-se no governo dos povos livres. Como theoria, os seus fundamentos se resolvem em duas ou tres subtilezas injuriosas para a educação politica deste seculo.

Foucart disse: « Em um paiz que tenha a unidade como principio é indispensavel reprimir os excessos do espirito local e guiar a inexperiencia das administracções collectivas afim de que a gestão dos bens e o emprego de suas rendas não offendam o interesse geral da communa, que tem compromissos feitos com o Estado e com os individuos. Por ver as cousas de mais alto, e estar no caso de pronunciar-se com outra imparcialidade, á administração superior compete esse direito de vigilancia que se resolve pela tutela. »

Magnitot accrescenta: « Para garantir esses interesses é que por uma ficção da lei as communas se tem assemelhado aos menores e a tutela administrativa suppre ahi o

lugar da tutela civil e dos conselhos de familia. A propriedade municipal não tem o mesmo caracter do dominio privado: é uma especie de fidei-commisso imposto pelas gerações transactas e de que as presentes só recolhem o uzufructo (1)

Como se vê, a substancia de toda esta argumentação é a supposta incapacidade das communas. Para descarnar o raciocinio sem offendel-o, podemos reduzil-o a esta formula singela:

— A unidade politica expõe-se a graves perigos, porque o espirito de localidade declina sempre para o excesso. O abuso é uma tendencia natural ás administrações deste genero, porque ellas são fracas e inexperientes. —

Não ha n'isto uma petição continua de principios em que a ultima das proposições é a que cumpre demonstrar? Si o nervo da questão é a inhabilidade dos corpos municipaes, elucidemos esta preliminar importante. —

Antes de tudo, a incapacidade moral indefinida é uma cousa que não existe commummente nos individuos, quanto mais nas associações. Si um corpo collectivo nunca se póde imaginar possuido da mesma ineptidão organica que rara vez inhabilita o individuo para as funcções triviaes da intelligencia, tão pouco se póde admittir que vivam estagnados em uma aprendizagem perpetua, e sempre escravos da fraqueza, aquelles a quem o suffragio exclarecido dos municipios commette sem reservas a gerencia quotidiana dos seus negocios.

A perfectibilidade é um facto da natureza: como suppôr que um grupo inteiro de homens escolhidos escape a essa lei suprema da intelligencia? Bastariam estas reflexões vulgares para convencer que a tutela não é somente uma injuria, como tambem uma disparidade absurda ou incompre-

(1) Foucart, « Eléments de Droit public ». V. 1.r pag. 189—Magnitot, « Dict. Adm. », verb. communes. Cap. 1.e Section IV.

hensivel ao lado de outras instituições que formam a essencia da vida constitucional.

É nas luzes da opinião que se embebem os governos livres. Onde tem ella a faculdade de esclarecer pelos debates e de reprimir pela censura, o meio natural e tambem o mais honroso de formar a inteligencia e o caracter dos funccionarios consiste, antes de tudo, em desenvolver as fontes do aperfeiçoamento moral. Isto é o que incita a virtude e arma sentinellas illustres em cada ordem de interesses sociaes onde seja mister profligar um abuso ou introduzir um estimulo. Não é o governo com a sua ingerencia antipathica quem hade influir vantajosamente sobre esses moveis reconditos da dignidade humana.

A imprensa é já por si uma condição indefectivel de todos os progressos. A instrucção publica unida á responsabilidade legal, corrigindo excessos e mantendo illeza a consciencia dos *homens bons*, bastariam para crear e desenvolver aptidões honrosas no governo economico dos municipios. Confiar mais na tutela que deprime, do que na illustração que fecunda e ennobrece, ou na pratica livre dos negocios, unica que fórma o senso da especialidade, é trahir a fé que o poder publico deve ser o primeiro a depositar na efficacia da educação politica.

Outra incoherencia da tutela é a instituição lateral do jury, funccionando em condições inteiramente oppostas. Porque motivo entrega-se os melindres da honra, e até a propria vida, á consciencia livre de juizes sahidos da massa do povo, sem cogitar de sua elevada capacidade, ou de erros que tantas vezes se tornam irreparaveis, e não se confia a gestão da fazenda municipal a procuradores nascidos da mesma origem, e com outras garantias de mais por sua posição e desinteresse? Acaso a pessoa e os direitos humanos valem menos do que a fortuna publica dos municipios ainda os mais opulentos?

Si é verdade que o jury illustra-se á medida que funcciona sem estorvos, tambem a pratica das finanças, entregue ao estimulo dos corpos municipaes, seria o meio mais consentaneo de preparal-os para se fazerem dignos desse encargo. E quantas vezes a permissão daquillo mesmo que se receia franquear impede abusos muito mais graves do que os que se procurava reprimir?

É uma cousa ridicula supporem os governos de hoje que a actividade dos municipios se deve refrear em uma interdicção illimitada, como a orphanologia inhibe aos mentecaptos o goso da vida civil. Qualificar as municipalidades de *menores*, é apenas um meio de envernizar a injuria; e nem propriedade alguma existe em semelhante qualificação: a menoridade resolve-se em um termo fixo, que acaba pela autonomia consecutiva do individuo; emquanto a tutela municipal perpetúa o interdicto, como se procede com os desasisados perdidos.

Waddington não teve rebuço em dizer que as communas devem continuar a viver nesse estado, attenta a sua ignorancia insanavel, *propter imbecilitatem animi*, como a respeito das mulheres se exprimia o legislador antigo. Mais sensato e nobre foi Thiers, dizendo, como chefe do poder executivo, em uma das camaras francezas: *A tutela e a menoridade são expressões absurdas; e é com ellas que se fomentam no paiz idéas perniciosas* (²).

Resta mostrar que a ficção da menoridade é ainda uma cópia estragada do direito romano. Dizia o Codigo de Justiniano: — *Rempublicam, ut pupillam, extra ordinem juvari moris est* —; e como a palavra *respublica* commummente se applicava ás cidades (quamlibet civitatem), eram ellas providas dos mesmos favores que as leis concediam aos menores

(²) Sessão de 3 de Maio de 1833; discutindo como ministro do commercio e trabalhos publicos um projecto de lei sobre attribuições municipaes.

como se vê ainda de outro texto: — *Respublica minorum jure uti solet, ideoque auxilium restitutionis implorare potest*—. Que as cidades participavam desses privilegios affirma expressamente o Digesto, fallando da restituição dos feitos onde não havia defesa regular: — *Quod edictum etiam ad civitates pertinere Labeo ait.* (3)

Conclue-se d'ahi que, si as cidades romanas equiparavam-se aos menores, o fim da lei era sómente privilegial-as; emquanto os publicistas de hoje violentam o sentido da ficção, para extorquirem aos municipios a melhor parte da sua pessoalidade juridica. É uma corruptela insidiosa, em que se cobre um principio nocivo com a autoridade de uma formula antiquaria innocente.

O fidei-commisso applicado ao patrimonio municipal é outro subterfugio de jurisprudencia. A tutela recorda sempre as formulas obsoletas do Codigo e do Digesto. Entretanto, nada ha de commum entre a substituição fidei-commissaria dos romanos e a propriedade municipal, ou se considere esta em relação a sua origem ou ao direito que assiste ás gerações sucessoras.

Hoje attribue-se ao Estado a procedencia legal da fortuna dos municipios; mas a verdade é que primitivamente a fórma de acquisição que tornou a communa proprietaria não foi um acto do poder: foi a posse natural do solo, onde se estabeleceram os primeiros burgos ou cidades municipaes antes de formarem um Estado.

A outra origem do dominio, segundo já observamos, consistia em doações que o clero e as ordens monasticas faziam ás communas antigas para mantença de suas necessidades. Em uma e outra hypothese a clausula fidei-commissaria da inalienabilidade dos bens é cousa inteiramente

(3) Para os textos citados V. as Leis 3.ª e 4.ª Cod. J. De jure reip. — 4.ª Idem. Quib. ex caus. maj. — 22. Dig. § 2.º Ex quib. caus. maj.

estranha á constituição historica do dominio municipal. E tanto não se póde gravar a geração presente com o encargo absoluto de conservar a todo transe os bens recebidos de administrações anteriores que, a despeito de quantas ficções legaes pretendam imaginar, os fautores da tutela são os mesmos a reconhecerem esse direito de alienação, quando a necessidade das communas o exige: a questão é só de transitar pela chancellaria governativa.

Aqui é o lugar proprio de envolver-se a tutela em um dilema: Ou o poder central permitte a alienação de taes bens, louvando-se nos motivos de conveniencia indicados pelos corpos municipaes, e nesse caso são estes que decidem effectivamente do seu direito sendo a tutela uma formalidade inutil; ou nega-lhes o governo a auctorisação pedida e muitas vezes póde sacrificar interesses momentosos, aggravando o estado financeiro dos municipios a pretexto de economisar o seu patrimonio, embora entregue a uma inercia improductiva.

Allega-se que a administração superior, por ver as cousas *mais do alto*, é que póde decidil-as com criterio; mas isso mesmo é que inhibe de exercer com acerto aquelle direito de recusa, por não conhecer de perto a instancia das necessidades locaes.

Querem os advogados da tutela que, ainda approvando o governo todas as propostas locaes e concernentes a alta economia, evita-se ao menos o perigo da franqueza illimitada que, sem aquella dependencia, inclinará os corpos municipaes antes para o esbanjamento do que para as reservas prudentes. Vamos provar que esta supposição de prodigalidade é uma celeuma erguida pelos publicistas francezes, geralmente prevenidos com o mau juizo que corre na historia do seu paiz ácerca de algumas communas de outr'ora.

Dupont White, que não póde ser suspeito de descen-

tralista exagerado, discute com mais calma este assumpto. Segundo elle, não é exacto dizer-se que as communas do seculo XIV cahiram em abatimento por crearem obstaculos ao progresso da unidade franceza, e menos ainda por esbanjarem as suas proprias finanças. A causa desse aniquilamento foi, antes de tudo, a ambição da realeza sempre hostil ao desenvolvimento natural dos outros poderes afim de não perder uma particula de sua autoridade discricionaria. Essa agressão, que se tornou flagrante no seculo XVII por vir da mão de ferro de Richelieu, foi o que abalou mais profundamente o estado financeiro das communas.

Na esperança que fosse revogado o celebre edicto de Mazarin, tranferindo para o thesouro a renda municipal dos *octrois*, recorreram as communas ao emprestimo, e quando d'ahi a dezoito annos revogou-se o edicto, já ellas estavam empenhadas. Esta e outras exacções violentas praticadas contra as communas, e não a incapacidade dellas, eis o que explica o desbarato de suas finanças.

Quanto ao máu estado dos budgets de Nantes, Marselha e Lyão, que no dizer de Lebeer foi o mais lamentavel em 1780, comparado com a situação economica dessas mesmas cidades em 1827, tambem não deppõe contra a prodigalidade das communas; porque naquella epocha o descalabro financeiro começava pelo Estado. O deficit invadia todas as caixas, e o mal subiu a ponto que o governo foi talvez o primeiro a pensar na convocação dos Estados Geraes, a quem a França deveu uma nova ordem de cousas. (4)

---

(4) Dupont White, « La Centralisation ». Pieces justif. pag. 361 e segg. Edition de Pariz. 1861.

# SECÇÃO XI

Opinião de Block, sustentando que em todas as communas existe uma tutela mais ou menos acentuada. — É exagerado este conceito. — Não ha tutela na communa ingleza. — Organisação municipal da Inglaterra. — Seus burgos e parochias. — Liberdade financeira. — Impostos e gestão de bens communaes. — Necessidade de comparar a liberdade municipal da Inglaterra com o systema de centralisação franceza.

« Não ha communas autonomas: sustenta Mauricio Block. Em toda a parte ellas dispõem unicamente do gráu de liberdade que o legislador tem querido conceder-lhes, sempre com limites determinados; de sorte que as franquezas communaes existentes não passam da tutela reduzida ao seu *minimum* ». (1)

É exagerado este juizo. O livro onde elle se encontra é escripto com admiravel talento; mas infelizmente o auctor não pôde esconder ahi um defeito radical de critica. Para izentar o seu paiz da velha nodoa, que lhe attribuem, de ser um dos mais centralizados do mundo, foi preciso que elle abatesse o nivel da independencia local, onde fosse mais elevado, afim de igualar o das communas francezas ao regimen de outras municipalidades geralmente consideradas mais livres.

---

(1) « Les Communes et la Liberté». Pag. 3, 38, 89. Pariz, 1876.

De facto, revendo-se a constituição municipal dos povos modernos ahi se encontra a maioria das communas debaixo de uma tutella mais ou menos desenvolvida. O que não se póde occultar, porém, é que existem algumas onde a intervenção do governo é absolutamente desconhecida: neste caso estão as da Inglaterra, dos Estados-Unidos, e outras que teremos occasião de referir.

Antes de examinar o gráu de independencia local de que estes paizes se ufanam, seja-nos licito recordar aqui a observação de um historiador publicista que ainda uma vez confirma o que temos asseverado sobre a influencia perniciosa do romanismo: «O que produziu o sentimento da resistencia contra os direitos da força organisada, e creou os instinctos de liberdade que se observa no caracter de certos povos modernos, foi o principio da individualidade importado pelos barbaros; é tão exacto isto, que ainda hoje a liberdade de algumas nações européas póde medir-se pela espessura da camada do elemento barbaro introduzido com a conquista.» (²) Dito isto, confrontemos o genio da municipalidade ingleza com o regimen tutelar da França, antepondo a evidencia dos factos á critica defeituosa de Block.

Já tivemos occasião de advertir que a liberdade local entre os inglezes liga-se ao fio de suas tradições immutaveis. Assim é que as cidades municipaes (boroughs), umas por força do costume, outras por cartas parlamentares, tiveram sempre a regalia de se administrarem por si mesmas. E não eram sómente essas velhas cidades privilegiadas, como um grande numero de agglomerações urbanas, que não tendo a mesma constituição dos *borouyhs*, dispunham de direitos semelhantes gozando de regalias communaes que o uso tinha igualmente consagrado.

---

(²) Serrigny, « Droit Public et Administratif romain », V. 1.º, pag. 8.

A reforma operada por uma lei de 1835 e outras que lhe deram complemento (3), longe de ferir áquelle antigo systema de liberdades, teve antes o cuidado de amplia-las, respeitando o tronco sagrado da tradição a que ellas se prendiam, com a vantagem ainda de fixar em leis o que até então dependia em grande parte da irregularidade dos costumes.

Hoje os burgos da Inglaterra constituem unidades perfeitamente independentes. O poder central não tem ahi um só funccionario seu incumbido da tutela; e os conselhos municipaes exercem plena autoridade tanto na administração geral da communa, como na gerencia do seu patrimonio. Suas contas são tomadas por officiaes privativos (auditors) que não fazendo parte integrante do conselho, tambem não são agentes do governo; a communa é quem os elege; assim como o proprio conselho nomeia os seus empregados, entre elles o secretario municipal (townclerk) e o thesoureiro, que são agentes de alta posição e influencia, além de muito remunerados.

Junto ao conselho existem ainda commissões locaes, munidas de amplos poderes, fazendo sessões repetidas, e resolvendo por si uma infinidade de negocios relativos á policia municipal, á viação, e outros ramos de serviço. Como os conselhos, ellas reunem tambem o poder executivo e deliberante, porque na Inglaterra os *maires* (mayors) apenas presidem as sessões municipaes; são eleitos pelos proprios conselheiros, e em nada dependem do governo.

Para se comprehender a importancia daquellas commissões, é bastante recordar que só em Manchester existem mais de vinte em actividade permanente, e exercitando funcções proprias do conselho a quem dão exclusivamente conta de seus actos em periodos determinados. A reforma

(3) Leis de 1847, 1848, 1858 e 1872.

de 1858 (local gouvernment act) deu ás chamadas commissões de salubridade (local boards of health) não só o poder regulamentar, como a faculdade de adquirir e alienar terrenos, levantar impostos e hypotheca-los em garantia de emprestimos, quando todas essas medidas fossem necessarias ao desempenho de seus numerosos encargos nas localidades que, não sendo *boroughs*, são entretanto servidas por um *improvement commission* ou *local board*, — e n'este sentido se podem considerar tambem uma especie de communas urbanas —.

Finalmente, o que constitue a melhor parte da autonomia municipal ingleza é a liberdade de suas finanças. Podem os conselhos dispor de suas rendas como entenderem; o orçamento ahi não é regulado ou imposto por autoridade alguma fóra da communa. As despezas de caracter necessario são regularmente servidas; e, quando haja n'isso alguma negligencia, a intervenção é só dos tribunaes que, á reclamação dos interessados, tomam conhecimento do abuso. Assim é que a responsabilidade collectiva da communa, e a pessoal de cada um dos membros do conselho diante da justiça ordinaria, dispensam alli a tutela administrativa que opprime a vida municipal de outros paizes.

Si a receita excede a despeza ordinaria, o conselho é livre em applicar o saldo em obras de utilidade e a todos os misteres que lhe parecerem convenientes: si as rendas não bastam, pode votar o imposto geral do burgo (borough rate) que n'este caso vem supprir a deficiencia de outras imposições especiaes, como sejam: a taxa de policia (wacht rate), de illuminação e calçamento (lighting and paving rate), das aguas (water rate), e outras que variam segundo as localidades.

Para completar o quadro de todo esse liberalismo tão caro aos inglezes, têm ainda os conselhos municipaes o direito de vender, hypothecar, adquirir, arrendar, ou substi-

tuir pela permuta, os bens de propriedade da communa. Nos dous primeiros casos, ha unicamente a formalidade da approvação por trez lords-commissarios da thesouraria.

Para os emprestimos é igualmente preciso um acto do parlamento. Como em tudo o mais a communa ingleza é absolutamente senhora do seu patrimonio, alguns publicistas da escola adversaria querem que naquellas duas excepções se encontre um viso da tutela. O fim é sempre contestar a superioridade municipal da Inglaterra em relação a outros paizes; no emtanto é preciso que observemos:

O emprestimo não depende de autorisação do governo; é decretado por lei, e como tal não se póde considerar um acto de tutela rigorosa; pelo contrario, uma vez concedida a autorisação de contrahil-o dentro de uma cifra mais ou menos larga, torna-se afinal em uma liberdade permanente.

Quanto a alienação dos bens, já é uma grande vantagem para as communas depender sómente do voto de tres membros do thesouro que, como se sabe, compõe-se de maior numero. Além disso, ha entre os criticos da legislação ingleza, que neste ponto é muito complicada, opiniões divergentes. Entendem alguns que o Acto de 20 de Agosto de 1836, art. 2.º, que exigiu naquelle caso a intervenção da thesouraria, como tinha por fim completar o bill da reforma que incorporou novas cidades municipaes, referia-se mais á estas do que aos velhos burgos afeitos de longa data ás suas liberdades anteriores. Demais disso, a influencia das idéas economicas não é hoje como no começo deste seculo, em que uma grande massa de terras vagas pertencentes ao patriomonio das communas jazia em perfeita inercia, suppondo-se que a conservação d'ellas era uma garantia de futuro. Actualmente não é assim: facilita-se a alienação e a partilha no interesse de melhorar as classes mais necessitadas e promover a um tempo novos recursos para a exploração agricola.

Estudando agora o regimen da parochia, vê-se ahi o mesmo espirito de autonomia local dos *boroughs*. A administração é confiada a uma assembléa de contribuintes (vestry) que, sendo inteiramente livre, delega tambem alguns dos seus poderes a certo numero de funccionarios conforme os ramos de serviço. O agente mais importante é o *churchwarden* que d'antes dirigia toda a parte material do culto, tendo as attribuições civis de repartir o imposto, representar a parochia em juizo, fazer a lista do jury, e velar sobre alguns objectos de policia. A sua ingerencia religiosa tem sido depois exercida por funccionarios ecclesiasticos *(churchtrustees)*, em virtude de uma lei de 1868 que, dispensando os dissidentes de contribuirem para a sustentação do culto anglicano, discriminou virtualmente a parochia civil da religiosa.

O *vestry* nomêa ainda outros representantes seus, como sejam: a commissão dos cemiterios (burial board), o inspector dos caminhos (surveyor), e tambem o da illuminação e varios outros empregados que podem levantar certas taxas especiaes dentro de um maximum fixado pela lei, sempre com condição de serem decretadas pelo *vestry*.

Assim é que a parochia ingleza, cellula embryonaria de todo o seu systema administrativo, move-se em uma esphera limitada; mas tão independente como as communas. A generalidade dos contribuintes é quem toma parte directa na gestão dos dinheiros parochiaes sem a fiscalidade do governo. Tambem não ha budgets; o que existe é apenas uma serie de contas especiaes e relativas a serviços determinados.

Quanto á decretação dos impostos, só os chamados *indirectos* é que dependem de um acto do parlamento, o que é igualmente extensivo aos emprestimos. Para mostrar que nesse ponto, e no mais que respeita a alienação e acquisição de bens parochiaes o *vestry* não é exposto á violencia de

uma tutela em sentido rigoroso, cabem aqui as mesmas observações que já fizemos sobre as communas quanto ao modo porque ellas devem dispôr dos seus fundos patrimoniaes e contrahir encargos pecuniarios.

Resta agora comparar a municipalidade ingleza com o regimen da França, que ainda hoje passa por menos livre, considerado sobre diversos respeitos.

# SECÇÃO XII

A tutela administrativa em França desde a revolução de 89. — Leis municipaes até 1876. — Centralisação mais ou menos desenvolvida. — O *maire* em França e na Inglaterra; caracter politico do primeiro. — Organisação excepcional das communas de Pariz e Lyon. — Contraste com a liberdade municipal de Londres. — Em 1871 é regeitado um projecto no sentido de approximar a commuña de Pariz á de Londres.

A revolução franceza, que tinha banido tantos andrajos da velha monarchia, deixou a tutela municipal a serviço da grande republica em contraste com as liberdades mais caras desse periodo de glorias ingentes mescladas de erros deploraveis.

A lei de 14 de Dezembro de 1789, discriminando funcções que denominou *proprias* do poder municipal, das que eram dependentes da administração geral e por ella *delegadas*, subordinou estas á assembléa dos districtos e departamentos, ficando as outras sujeitas á approvação do directorio do mesmo departamento em todos os casos em que a importancia dos negocios reclamasse o concurso do conselho geral da commuña.

Fixado assim o principio da tutela nos corpos municipaes, uma lei do anno VIII *(28 pluviose)*, attribuindo ao primeiro consul a nomeação do proprio conselho da commuña, do maire, e seu adjuncto, sujeitou igualmente as suas deliberações á autoridade do prefeito e do governo central. O imperio levou mais longe ainda a subserviencia

das communas ; e a Restauração apenas pôde iniciar os dous projectos de Simeon e Martignac que, graças á revolução de 1830, vieram com algumas emendas a formar a lei de 23 de Março de 1831 que restituiu a elegibilidade dos conselhos municipaes ; deixando-os ficar entretanto na mesma dependencia em que se achavam relativamente ás suas attribuições.

A lei de 18 de Julho de 1837, a quem se attribue as bases da descentralisação moderna, o que fez? Apenas em alguns objectos da pequena administração deu exequibilidade ás deliberações do conselho municipal independente da approvação dos prefeitos ; mas ficando estes com o direito de rescindil-as no prazo de trinta dias! Quanto á gestão dos bens, isto é, o direito de alienar, e adquirir ainda que fosse por doações ou legados, tudo era sujeito á sancção da prefeitura. Os emprestimos eram igualmente auctorisados : por lei, si o budget da communa orçava em mais de 100,000 frs., e por decreto, quando não attingia a esse algarismo : ainda assim, a legalidade do emprestimo no segundo caso dependia do voto dos maiores contribuintes da communa deliberando juntamente com os membros do conselho.

Escusa dizer aqui por miudo a dependencia em que ficaram os orçamentos em relação ao centro : eram votados pelo conselho ; mas definitivamente regulados pelo mesmo prefeito, ou por decreto do governo, conforme excediam ou não os 100,000 frs. acima referidos.

No segundo imperio houve tambem o decreto de 25 de Março de 1852 que, inscrevendo no preambulo a celebre maxima — *on n'administre bien que de près*, — não fez mais do que transferir para os prefeitos parte da tutela exercida até alli por intervenção immediata do governo. Veiu depois a lei de 24 de Julho de 1867, e, alargando as attribuições dos conselhos, sómente accrescentou alguns casos

mais, além dos que eram executorios sem approvação anterior conforme a lei de 1837; mas ainda assim, reservou aos prefeitos a faculdade de annulal-os com a differença de só poderem fazêl-o nos casos da lei de 1867 quando entre o maire e o conselho houvesse divergencia.

Nos nove casos figurados por esta lei havia ainda um limite: os conselhos poderiam adquirir immoveis, sómente quando as despezas feitas com outras acquisições votadas no mesmo exercicio não excedessem á decima parte da renda ordinaria da communa. O arrendamento dos predios e estabelecimentos não devia exceder de dezoito annos. Os legados e doações, para serem aceitos, não deviam trazer encargos nem depender de reclamação alguma. Era nestes e outros objectos importantes, e já restrictos pela lei, que podia o maire entrar em desaccôrdo com o conselho e provocar a annullação pelos prefeitos; donde seguia-se que mui raras vezes deixavam estes de frustrar as decisões do mesmo conselho.

Beaulieu disse com razão, fazendo a critica dessa lei: « Para se dar alguma vitalidade aos corpos municipaes, mediante quarenta annos de esforços repetidos, tem o legislador francez insinuado sempre certas *reticencias* ou *clausulas subrepticias* que em grande parte annullam o effeito de suas boas intenções. Póde-se dizer que elle tem retido em uma das mãos o que a outra procura liberalizar ás communas; e isso revela o fundo secular de desconfiança que elle nutre em face das assembléas populares, e uma predilecção mal disfarçada pelo poder pessoal.

« Em summa, os governos querem sempre o maire como instrumento para estorvar a liberdade das communas » (1).

O que prova ainda a veracidade desta critica, é o ter a mesma lei facultado aos conselhos o direito de acquisição

(1) « Administration local en France », pag. 324.

sómente, ficando o de alienar sujeito como d'antes á sancção prévia da prefeitura, e em certos casos até do ministro de Estado. Não é só isso : o direito de impôr até o maximo do vinte centimos addicionaes, segundo a dita lei o conselho póde exercer, com a differença: que até cinco centimos tem faculdade de decretar por si mesmo; e no caso de excesso, embora dentro do maximo, suas deliberações dependem sempre do prefeito. Quando as communas necessitam de imposto maior de 20 centimos, prevalece a disposição de 1837 que exige a approvação do chefe do Estado ou do corpo legislativo.

Finalmente os emprestimos, além de não poderem exceder de 12 annos, devem ser em certos casos expressamente approvados pelos prefeitos, e sempre reembolsaveis pelos centimos ordinarios, ou pelos *addicionaes* nos limites do maximo acima referido (2).

Admira que, não tendo a França até agora uma organisação communal definitiva e inspirada em melhores principios, subsista em grande parte ainda o fundo de centralisação assentado por suas leis anteriores.

Que importa ter a lei de 10 de Agosto de 1871 reorganisado os conselhos geraes de departamento, tornando-os mais independentes da prefeitura e do governo, quando sujeitou ainda as communas á tutela destas mesmas assembléas a quem conferiu o direito de fixarem a taxa dos *octrois* e outras imposições municipaes; de alterar a circumscripção das communas, e de exercer alguns outros actos de tutela?

Em 1876, vindo á camara um projecto de organisação municipal, a commissão de exame indicou a conveniencia de separar do corpo do projecto os artigos que se referiam

(2) Excedendo de 12 annos dependem de lei ou decreto para serem reembolsados pela renda extraordinaria.

á eleição do maire, afim de votar-se uma lei provisoria neste sentido até á promulgação de outra que se occupasse da organisação definitiva das communas. Então por uma maioria de 388 votos contra 81, cahiu a proposta de Pomellec para que se formulasse logo um trabalho completo de reformas municipaes, e votou-se apenas a lei de 11 de Julho abrogando a de 20 de Janeiro de 1874, e commettendo-se ao presidente da republica a regalia de nomear os maires e adjuntos nas communas capitaes de departamento e de cantão escolhidos dentre os membros do conselho municipal. Nas outras communas ficou a nomeação a cargo sómente dos conselhos.

Limitou-se o parlamento a esse retalho de legislação por entender que á liberdade das communas, antes de tudo, cumpria restituir-se a eleição dos maires que em 1874 eram escolhidos pelo governo ainda fóra do conselho municipal. Feito isso dir-se-hia que os legisladores da terceira republica *subiram ao capitolio* e foram dar graças aos deuses.

Para comprehender-se o pouco enthusiasmo, senão a desconfiança com que o proprio governo fez votar essa mesma lei, demittindo de si a eleição dos maires na generalidade das communas, basta recordar estas palavras que se encontram na exposição de motivos por parte do ministerio:

« Não dissimula o governo que, propondo esta reforma, faz uma concessão gravissima por abandonar uma das prorogativas mais energicamente reclamadas por todos os governos que o tem precedido, com o concurso e pela boca dos liberaes mais estremados. Se o maire é o primeiro homem da communa, elle deve ser tambem o primeiro representante do governo, porque no estado de nossa legislação o seu concurso e a sua energia são indispensaveis á marcha regular dos negocios. Se as communas fizerem máu uso do direito que se lhes vai conceder, brevemente o paiz

ha de pedir ao governo que *reassuma o exercicio de uma attribuição que até agora lhe tem sido privativa* » (3).

Assim, ao passo que na Inglaterra o maire é apenas um funccionario da communa sem poderes delegados pelo governo, em França é o instrumento politico de todos os partidos: d'ahi o empenho com que buscam adquiril-o para o jogo dos interesses eleitoraes. Isso é o que frustra em grande parte alli um systema radical de reformas no sentido de uma descentralisação mais perfeita. Cuidam os partidos que a liberdade das communas consiste menos na substancia de suas attribuições, do que em possuirem a influencia local d'aquelle magistrado.

Na politica interna da França o maire tem sido para os dous partidos o mesmo pomo de discordia que o Rheno excita na velha questão de limites: o alvo é sempre recuar aquelle marco para o lado do governo ou da communa, conforme a physionomia da situação.

Percorrendo todas as phases revolucionarias, quantos ensejos não teve a democracia franceza para fundar a verdadeira liberdade das communas? No entanto o que se vê é sempre uma legislação avara e ciosa, uma reforma sem ousadia, e essa desconfiança tradiccional dos homens de estado contra as suas assembléas populares. N'isto liberaes e conservadores têm tido mais ou menos complicidade. Eis o que disse Batbie a proposito da centralisação em França:

« Si ella tem grandes defeitos, ninguem póde atiral-os ao rosto do adversario; porque cada um é culpado pela pedra que tem conduzido para o edificio. A centralisação ahi assemelha-se áquella entidade mythologica a quem todos os deuses gratificavam com alguma dadiva preciosa. »

Ha em França ainda outro contraste notavel com a municipalidade ingleza: é a organisação excepcional da

(3) Transcripto por Henri Pascaud, « De l'Organisation communale en Europe », pag. 224. Pariz 1877.

communa de Pariz, onde as reminiscencias de 93 fizeram d'ella uma especie de prisioneiro de Estado que julgam necessario trazer em ferros.

Ao passo que a communa de Londres sobrepuja em liberdade a todas as outras do reino unido, Pariz foi sempre o ninho predilecto da tutela. A capital ingleza, com as suas 108 parochias, tem o conselho commum *(common council)* que se compõem do *lord mayor*, de vinte e seis *aldermen*, e de duzentos e seis conselheiros, todos electivos; e nem por isso uma assembléa municipal tão numerosa inspira alli o menor receio por parte do governo.

Ella delibera e executa: nomêa os seus grandes e pequenos officiaes; tem á frente o lord mayor que, além de ser o primeiro juiz de paz da cidade, rivalisa em honras com os principes de sangue; administra as suas finanças; e dispõem dos bens communaes com uma liberdade sem exemplo.

Finalmente, o que constitue alli um typo de autonomia suprema, não é sómente a ausencia absoluta da tutela, como esta especie de attribuição parlamentar que causaria assombro em outros paizes: o direito que tem aquella assembléa de modificar, independente de lei ou decreto, a propria organisação municipal, como já o fez por uma ordenança tornando electiva e temporaria a nomeação dos *aldermen*, que d'antes era vitalicia.

Póde-se dizer mais: em vez de fiscalisada pelo Estado, a communa de Londres é quem espreita a acção dos outros poderes, fazendo-se representar na camara dos Communs por um funccionario respeitavel *(remenbrancer)* encarregado de vigiar alli a marcha dos negocios que interessam á cidade e ás prerogativas dos seus magistrados.

Quanto á municipalidade de Pariz, deixemos fallar Batbie que não é suspeito:

« A communa mais populosa é sempre a que tem maior numero de homens aptos para a administração, e por

conseguinte a mais habilitada para reger-se por si mesma: no emtanto, por considerações politicas que têm invertido aquella ordem logica, as cidades de Pariz e de Lyão, ricas de elementos para uma organisação mais vigorosa, são administradas pelo prefeito assistido de uma commissão nomeada pelo governo, e fazendo as vezes de conselho municipal. »

Dito isto antes de 1871, a lei de 14 de Abril d'esse anno apenas com algumas variantes applicou o direito municipal commum ás duas cidades proscriptas. Em vão na Assembléa nacional Raudot e todos os membros da direita instaram por um projecto de lei que aproximasse Pariz á communa de Londres: a cidade gigante não mereceu aquella honra!

Tem-se-lhe pago assim a gloria de ser a capital do mundo civilisado, e a Lyão a riqueza de suas fabricas unida ao esplendor de suas tradições immortaes.

A primeira expia o crime de ter um cerebro luminoso; a segunda, o atrevimento de erguer o collo diante da Convenção que mandou esmagal-a por Fouché, Couthon, e outros verdugos que escoltaram a ira de Collot d'Herbois (4).

(4) Sendo este nosso artigo publicado em Maio de 1879, temos hoje o prazer de annunciar ao leitor que a organisação municipal da França acaba de ser este anno (1882) modificada em parte no sentido da critica que acima fizemos. Hoje os *maires* são eleitos pelos proprios conselhos municipaes nas capitaes dos departamentos, nas cabeças de circulos e de cantões. Pelo que respeita ás municipalidades de Pariz, com quanto subsista o mesmo regimen excepcional de outr'ora, o conselho de ministros em Maio deste anno discutia já um projecto de lei para o estabelecimento de uma municipalidade mais livre. Parece que se toma ahi em consideração alguns pontos indicados no projecto elaborado por Floquet, prefeito do Senna, onde o *maire* de Pariz teria jurisdicção sobre a administração do patrimonio municipal, das ruas, e sobre a policia dos mercados. Os vereadores seriam eleitos por escrutinio de lista; e estes, assim com os *maires* e adjuntos, teriam uma indemnisação votada pelo proprio conselho municipal.

Consta igualmente que a reforma effectuada alargará a esphera das attribuições municipaes, posto que ainda não vimos o contexto da nova lei.

# SECÇÃO XIII

Outras municipalidades livres que contrastam com a franceza.—Communas da America do Norte. — Liberdades municipaes da Suissa.— A communa rural mais livre na Russia do que a urbana. — Em todos esses paizes não existe a tutela municipal organizada em systhema. — Ultimas reformas liberaes na Italia.

Modelo de franquezas locaes transcendentes é tambem a communa dos Estados-Unidos da America.

Com filiação historica semelhante, e a mesma variedade da communa ingleza, o governo local americano caracteriza-se igualmente pela ausencia absoluta da tutela. Em qualquer dos typos servidos conforme a legislação de cada Estado ha o *self government* no grau mais elevado possivel.

A communa urbana (*city*), composta do *mayor* e dos *aldermans* em numero de seis até mais de trinta segundo a população das cidades, administra livremente os seus bens; vota o credito; percebe taxas; e contrahe emprestimos. Ella é quem fixa a quota das despezas necessarias e reparte o imposto pelas propriedades movel e de raiz, segundo as mesmas bazes admittidas em cada Estado, e observando unicamente as disposições da lei: não ha outro limite que tolha a liberdade dos conselhos.

O secretario do condado, é certo, que verifica si a repartição dos impostos conforma-se com as regras estabelecidas; mas n'isto não exerce tutela alguma, porque nada mpõe de sua auctoridade: simples guarda da lei, não se

intromette nos actos municipaes que vão de accôrdo com ella; e esse meio de vigilancia é só para uniformizar as bazes do imposto, e nada mais.

Outra forma de governo local é o *township*, que abrange os districtos ruraes e póde conter em si algumas communas. Não ha ahi conselhos; mas todos os annos o povo elege trez a nove *selectmans* conforme a grandeza do territorio, os quaes fazem as vezes do *mayor* e exercem o poder executivo da communa. Suas attribuições são definidas; mas, quando necessitam de poderes para um acto não previsto no regulamento, convocam o corpo eleitoral que deve auctorizal-o. Si não querem adoptar esta medida, dez proprietarios da communa podem provoca-los á consulta dos eleitores.

Com esta participação da assembléa eleitoral, que faz as vezes do conselho, o *township* é tão livre nos seus actos como o governo das cidades. Póde vender, adquirir, decretar impostos, e figurar em juizo sem permissão alguma de auctoridade superior.

Suas relações com o Estado reduzem-se a prestar serviços de utilidade geral sómente, sujeitando-se a pagar-lhe direitos, ceder terrenos para abertura de estradas, e observar os regulamentos geraes de policia. Em tudo mais que pertence a communa é um corpo inteiramente independente.

Claude Jannet, que mostra-se pouco enthusiasta desse regimen, escreveu isto em relação á liberdade financeira de todas as communas americanas: « Si fazem bancarrota, o que algumas vezes acontece, os seus credores nada tem a esperar do Estado: o recurso é procederem judicialmente contra os bens da corporação municipal. » (1)

Tudo mais que pondera este escriptor, e com elle Blok, no sentido das providencias que ulteriormente adoptaram alguns Estados, fixando um algarismo annual para os im-

(1) « Les Etats-Unis contemporains », Cap. 16 pag. 282. Pariz 1876.

postos e um limite para a somma dos emprestimos, nada disso affecta o principio fundamental da independencia das communas: são medidas parciaes dictadas pelas circumstancias financeiras de um ou outro Estado, e mesmo assim encontram-se ahi estas disposições favoraveis:

Tanto o emprestimo como a votação dos impostos podem exceder o maximum, havendo accôrdo dos dous terços ou trez quartos dos membros da communa deliberante.

Si por cartas recentes as cidades de Baltimore e de New-York, por exemplo, necessitam de uma lei expressa que auctorize o emprestimo, em outros Estados não é precisa essa formalidade.

Jannet e outros pensam que a tutela em varios Estados é exercida pelos juizes de paz do condado; visto a sua assistencia nos actos mais importantes da vida municipal. Antes de tudo, esses juizes não são hoje nomeados pelo governo, como eram até 1824 por tempo ás vezes indefinido. Depois do movimento democratico de New-York, ahi, como em quasi toda a União, são eleitos pelo povo; e si elles intervem nos actos da communa, são outros tantos mandatarios que em nome della obram de concerto com os seus representantes. A isto se póde chamar tutela?

Longe iriamos nós se tivessemos de seguir aqui a multidão de objecções e diatribes que correm nos livros francezes contra o systema de liberdades americanas. Passemos de novo á Europa.

A Suissa é indubitavelmente outro exemplar de communas livres, a ponto de ser esse o molde que desejam em França os republicanos mais exigentes No emtanto Mauricio Blok não duvida sustentar que existe ahi o regimen da tutela segundo as leis communaes vigentes nos cantões de Zurich, Berne, e Genebra.

No primeiro, diz que o maire é um agente do prefeito (*Statthalter*,) e que a gestão dos bens assim como a materia

de impostos soffrem diversas restricções. (Lei de 28 de Abril de 1866). No segundo, que as autoridades municipaes dependem da vigilancia do governo por intermedio do procurador geral e dos prefeitos, tendo estes em alguns casos o direito de assistencia nos actos do proprio conselho da communa. (Leis de 6 de Dezembro de 1852 e 12 de Setembro de 1861). No terceiro, que as deliberações municipaes devem transmittir-se ao Conselho d'Estado, cuja autorisação é aliás necessaria quando se trata do budget, das contas, da alienação, partilha de bens, e seu aforamento por mais de nove annos. (Lei de 14 de Fevereiro de 1849).

Não ha boa fé n'este modo de criticar toda a municipalidade de um paiz composto de vinte e cinco Estados, cada um regido por systema diverso e adstricto a seus habitos originaes. O que se passa em Berne ou Zurich não dá uma medida exacta do que é a communa Suissa. Ahi, onde a união federal tem posto a sua séde, não admira que as communas se resintam em parte da influencia governativa; tanto mais sendo esses os cantões que fomentam a propaganda de reformar a constituição politica da Suissa em prejuizo de alguns direitos communaes enraizados por habitos de longa data.

Entretanto, a generalidade dos cantões aferrados á sua autonomia indomita tem em todos os tempos resistido a esse plano de reformas, e as suas communas permanecem ainda no gozo de liberdades amplissimas.

Um escriptor inglez, Hepworth Dixon, que, como Blok, escreveu tambem depois de promulgadas as leis referidas por este, parece ter comprehendido melhor o systema geral das communas helveticas: Eis aqui um extracto de suas noticias:

« O governo local da Suissa tem anomalias que sorprendem, e traços geraes que formam a essencia do seu caracter. Segundo as leis e o espirito de cada cantão existem

communas que, para viverem felizes, não carecem de mais poderes do que teriam na Inglaterra uma companhia commercial, um banco, ou uma empreza de caminhos de ferro; sendo para admirar que este phenomeno se dê justamente nos cantões mais ricos como em Vaud, Berne, Argovia, e Zurich.

« Nos outros, que formam a maioria da confederação, as communas não prescindem de seus direitos soberanos, e vivem como pequenas republicas com o seu maire e o seu conselho municipal independentes, exercendo uma especie de patriarchado de familia.

« Na Suissa não é o individualismo, ou a propriedade, mas a communa, que constitue o fundamento de sua liberdade politica. Ainda em 1871 a commissão encarregada pelo Conselho nacional de rever a constituição federal disse no seu relatorio: — a liberdade de nossas communas é o berço e a escola de nossas liberdades politicas —.

« Difficilmente o governo dos cantões decide-se a obrar contra as suas communas; e no meio de toda essa variedade de religiões, de raça, e de costumes, o genio da Suissa traduz-se em um fanatismo absoluto por suas instituições locaes. As communas de Grisons e Valais, sobre tudo, ligam-se á sua constituição original com uma tenacidade que passa por selvagem. » (2)

Fallemos agora da Russia, onde se admira a existencia de outra municipalidade independente, como são as suas communas ruraes.

A lei de 19 de Fevereiro de 1861, que deu-lhes faculdades muito mais amplas do que tiveram as communas urbanas pela de 28 de Junho de 1870, descreve a enormidade de poderes que cabem alli ao conselho municipal;

---

(2) H. Dixon, « La Suisse contemporaine », Cap. 7.º, 8.º e 9.º, pags. 51 a 68. Traducção do inglez por Barbier. Pariz 1872.

assim como ao *starosta* que é o seu presidente; a ponto de ter o primeiro o direito de expulsar ou admittir os membros da communa, e o segundo attribuições de policia correccional, além da prizão de todos os delinquentes.

Não sabemos que especie de tutela pretendem achar ahi alguns expositores d'essa lei, como Henri Pascaud que falla dos *arbitros de paz* e de certa *commissão provincial*, sem determinar a qualidade e o modo de sua intervenção. Para mostrar que existe ahi algum equivoco, ao menos quanto aos *arbitros de paz* cumpre advertir, que uma lei de 1874, já em vigor quando escreveu Pascaud o seu precioso livro da *Organisação Cummunal da Europa*, supprimiu aquelles funccionarios creados para o serviço expresso da emancipação.

N'este mesmo escriptor nota-se ainda uma incoherencia: « A communa urbana, diz elle, sujeita á tutela permanente do poder e da commissão provincial, forma um *contraste notavel com a independencia da communa rural*: uma e outra assentam sobre bases diversas; por isso mesmo aquella se rege pela *burocracia e pela centralisação*, emquanto esta é uma creatura do tempo e da tradição. » (3)

A verdade é que a supradita lei de 1861 deu ás communas ruraes a livre disposição de seus bens, e faculdades mui amplas em materia de impostos e de recrutamento. Respondem a isto que a propriedade do solo na Russia pertence ás communas, e seus habitantes são apenas uzufructuarios; além disso, que ellas se obrigam a todos as contribuições devidas ao Estado, o que dispensa a intervencão d'este por meio da tutela. No entanto o direito de repartir o solo, e de lançar impostos, o recrutamento, a nomeação dos tutores, a instituição das escolas, e a assistencia publica, que exercem essas communas e em outros paizes não seriam

(3) Obra citada, pag. 32. Pariz 1877.

indifferentes ao Estado, tambem na Russia podiam estar debaixo da tutela sem embargo de ser ahi a communa proprietaria absoluta do solo. E por que motivo, onde as outras municipalidades possuem tambem os seus fundos patrimoniaes em terras, não se ha de dar-lhes a mesma liberdade na gestão, e entende o Estado que deve fiscalisar o que não é seu?

Concluindo diremos, que na Italia o regimen municipal conforme a lei de 20 de Março de 1865 ficou, é verdade, sujeito a tutela a ponto de poder o rei dissolver os conselhos da communa, e dependerem do prefeito as suas sessões extraordinarias, além da faculdade concedida ao sub-prefeito de suspender a execução de certas deliberações que em alguns casos relativos a gestão de bens careciam tambem da approvação da deputação provincial á semelhança da Belgica.

No entanto, ha poucos annos iniciou o proprio governo alli um systema de reformas municipaes, supprimindo a tutela em relação ás communas urbanas, e tornando mais independentes todos os actos que até então eram sujeitos á prefeitura.

Deixamos de mencionar aqui o regimen communal de outros paizes, por que em todos elles mais ou menos encontra-se o empecilho da tutela, e nosso intuito foi exemplificar sómente alguns typos municipaes que primam por sua constituição independente.

# SECÇÃO XIV

É um preconceito suppôr-se que a liberdade municipal da Inglaterra e dos Estados-Unidos repugna com a indole de outros paizes. — Falsa opinião dos que attribuem ao typo saxonio o privilegio das instituições liberrimas. — O que dispõe os povos para a liberdade é a educação politica e não a raça. — Causa historica que discriminou as primeiras tendencias da Inglaterra em relação á França e outros paizes. — A autonomia municipal dos Estados-Unidos tambem não é uma propriedade exclusiva do federalismo.

Commummente se diz que a esphera da liberdade municipal não póde ter em outros paizes o mesmo diametro que na Inglaterra e nos Estados-Unidos, onde o singularismo da raça e a influencia de causas ethnographicas explicam o desenvolvimento exagerado do principio local.

É tempo de acabar com esse preconceito que attribue á idiosyncrazia dos povos o que é simplesmente o resultado de sua educação politica. A liberdade dos inglezes e americanos não é uma questão de anthropologia: o costume só é que tem criado alli o *self government*.

Todos os povos nascem com a mesma aptidão para serem livres: quando uns se elevam e outros se degradam, a causa é sempre o meio social em que foram educados. Ahi estão os povos da Azia para exemplo, e aquelles da Europa onde a monarchia absoluta para uns, e para outros a influencia theocratica, ou a dominação estranha, retardaram muito tempo a marcha do seu progresso.

« Entre os meios faceis de fugir ao estudo das causas

moraes que actuam sobre o modo de ser das sociedades, observa Stuart Mill, o mais vulgar é o de attribuir á differenças naturaes indestructiveis a disparidade de caracter e de conducta que se encontra na vida politica dos povos.»

D'este commodismo de critica muito se tem aproveitado os escriptores da França para disfarçarem a penuria deste paiz em relação ás abundancias da liberdade ingleza. Para uns o genio da raça, e até a sociabilidade caracteristica dos francezes, impõem alli a necessidade de uma centralisação mais conchegada. Outros vão mesmo a ponto de descobrir nelles uma cousa incomprehensivel que se chama — *temperamento administrativo* — afim de convencer que o regimen municipal de outras nações não se conforma com o seu organismo refractario.

Não é preciso esforço para refutar semelhantes argucias. A prova de que não é a raça, mas o systema de educação politica, quem fórma a diversidade ou a homogenia social dos povos, decorre de uma observação mui simples confirmada por dous exemplos caracteristicos: Submettam-se á influencia do mesmo regimen duas raças distinctas, e a educação commum ha de uniformisal-as no caracter e no modo de exercitar os seus direitos. O francez assumirá o timbre do individualismo bretão, si for educado no systema da independencia pessoal deste paiz ; e a seu turno a educação politica da França modificará o caracter dos inglezes que se associarem á influencia dos seus principios.

O Canadá e a Bretanha são argumentos frisantes para prova dessa lei social de assimilação. O primeiro transformou-se em habitos e instituições, passando da França ao dominio dos inglezes em 1763. Seus habitantes tomaram no geral a mesma lingua e a mesma energia activa dos novos dominadores. A segunda era de origem saxonia, e muito tempo durou alli aquelle typo destacado, oppondo resistencia á dominação dos Francos, até que em 1532 incorporou-se

de uma vez á corôa franceza, e hoje não differe do resto da França em costumes sociaes e na fórma de sua civilisação.

Podiamos citar tambem a Suissa que é um povo hybrido de celtas e teotoens, onde o sangue latino corre junto ao barbaro a par de cultos e linguas divergentes; no emtanto, a liberdade municipal é o laço commum que enfeixa a união federal e imprime nella um só caracter de povo livre e cioso de suas regalias.

O que provam estes factos, senão que a fórma politica de um paiz nada tem de necessario com o fundo moral que se attribue a cada grupo da familia humana, embora distincto por caracteres physicos que a natureza explica, mas não se provou ainda que possam influir nos destinos da intelligencia e da liberdade dos homens?

Dizer que a França, e outros paizes de centralismo systematico, não podem assimilar o gosto das instituições inglezas por não se conformarem ellas com a sua singularidade organica, é negar a sua propria historia e a de todo o mundo civilisado. O *Habeas-corpus*, o jury, o direito de petição, e outras fórmas de liberdade popular, já existiam na Inglaterra quando a França dormitava ainda no regaço das monarchias despoticas. Acordando com a revolução, adoptou para si não só aquellas praticas, como foi aos Estados-Unidos buscar a seiva de algumas reformas que introduziu na Constituição de 1791, inclusive a sua declaração de direitos que parece ter sido uma parodia ruidosa do que haviam dito já os americanos, quando proclamaram a independencia e fizeram tambem a sua constituição. (1)

A nenhum povo é licito esquivar-se á lei moral que

(1) Dos Estados que proclamaram sua independencia em 1776 não poucos inseriram em sua Constituição uma declaração de direitos — « Legislation constitutionelle », ou « Recueil des Constitutions françaises, precedées de declaration de droits de l'homme et du citoyen, publiées en Amerique et en France »; C. I. B. Bonnin.

incita á reforma dos seus costumes politicos, apropriando o que outras nações possuem de mais adiantado e reconhecido pela experiencia. Insistir nos maus habitos por amor da raça, ou de tradições anachronicas, é condemnar os povos á immobilidade. O commercio, a diplomacia, a exploração scientifica, as commissões de viagem, e a celeridade da communicação moderna, já não permittem que uma nação briosa fique encerrada no circulo vicioso de suas leis, como não póde ficar nos artefactos de sua velha industria, ou nos moldes gastos de uma litteratura sem estimulos.

A propria China e o Japão, que não consentiam dentro de seus muros uma réstia de luz européa, hoje servem-se da engenharia estrangeira, dos seus professores mais habeis, e o japonez, sobretudo, tem assimilado com uma rapidez admiravel toda a sabedoria do occidente, chegando até a despender sommas muito avultadas para levantar o mappa geologico do seu territorio.

Significa isto que um bom systema de politica e de reformas pode modificar disposições, que parecem naturaes á este ou áquelle povo, e habilital-o para o gozo de liberdades mais amplas. Onde os habitos de uma centralisação vetusta parecem obstaculos, o meio não é estacar diante do vicio; mas supprimil-o. Como se prepara o solo para esta ou aquella qualidade de productos, e a hygiene muda a constituição morbida dos individuos, tambem a sciencia politica póde corrigir a organização social de um paiz, assimilando-lhe novos elementos de força e de vitalidade.

O que tem perdido a Belgica em assimilar mais depressa que a França algumas fórmas da liberdade ingleza e americana?

Digam o que quizerem: a historia não se disfarça no interesse de nenhum orgulho. O que deixou a França e seus similares muito á quem da Inglaterra em assumptos de liberdade pratica, antes de tudo, foi isto: Para impedir

o despotismo da realeza teve sempre a Inglaterra o cuidado de oppôr ás suas ambições a força unida do povo com a aristocracia, mantendo para uma e outro as suas liberdades antigas; emquanto a França, para hostilisar os nobres, servia á causa dos reis com sacrificio dos povos, entregando á corôas famintas tudo quanto a velha burguezia tinha conquistado para fundar os direitos da cidade.

Por veredas oppostas chegaram a fins differentes: uma organizou a sociedade; a outra fundou sómente a dynastia. Quando veiu a revolução para derrubar a nobreza e o rei, que senhoreavam os destinos da França, a seu turno cahiu a Constituinte em um erro grave, occupando-se mais com os direitos do homem do que com a sociedade.

Tudo o *igualitismo* destruiu para nivelar sem calma; e uma de suas maiores inconsequencias foi deixar a liberdade das communas muito abaixo da philosophia theorica da revolução. O centralismo estragou a obra dos principios, fosse porque os homens da nova éra não soubessem extirpar aquelle cancro, ou porque os interesses do poder preferissem conservar para si o mesmo reducto em que a sagacidade de Richelieu havia tornado invencivel o auctoritarismo da velha monarchia. Em todo o caso, vê-se, que á educação politica devem os francezes isso que elles julgam ser a sua idyosincrazia incorrigivel.

Resta examinar a outra objecção com que se pretende excluir em certos paizes a applicabilidade do regimen municipal americano.

Querem que nos Estados-Unidos a autonomia das communas seja uma deducção logica do federalismo; e por isso mesmo incompativel com as outras fórmas de governo. Mas o federalismo é dos Estados, e não da communa que entra em cada circumscripção independente, como elemento proprio e sob relações juridicas muito diversas daquellas que prendem os Estados ao governo central de Washington. A

independencia destes nada tem por conseguinte com a situação particular de cada municipalidade que se rege segundo as leis do Estado a que pertence.

Não ha razão alguma convincente que determine essa incompatibilidade da communa livre com a fórma unitaria de outros governos. O que disse Pascaud responde magistralmente á essa objecção ; e não podemos satisfazer melhor ao assumpto do que transcrevendo aqui a integra de uma pagina sua inspirada no bom senso e no testemunho dos factos :

« É uma cousa extranha confundir-se, como succede em França, a fórma politica do governo com as suas instituições communaes. A liberdade das communas não é um principio republicano, assim como a sujeição dellas não é um principio monarchico. A prova disso é: que nos antigos governos da Austria e da Prussia gosavam as communas de uma grande liberdade, e o mesmo succede ainda á Russia contemporanea.

« Qualquer que seja o regimen politico de uma nação, não ha negar que as communas têem a exercer e resguardar direitos, interesses, e necessidades que não mudam de natureza por causa da fórma do governo, e são identicos debaixo da republica como debaixo das monarchias. (²)

(²) H. Pascaud, « De l'Organisation communale en Europe », Pag. 3.

# LIVRO TERCEIRO

## AS CAMARAS MUNICIPAES NO BRASIL E A SUA REFORMA

# SECÇÃO I

Direito municipal brazileiro. — Organisação antiga das camaras. — Projecto da assembléa constituinte e actos legislativos de 1823 ácerca de municipalidades. — A Constituição e analyse de sua doutrina sobre o governo economico e municipal das cidades e villas. — Que relações juridicas estabeleceu entre os municipios e os conselhos geraes de provincia.

Iniciando agora o estudo do nosso direito municipal, consideremos a instituição das camaras na fórma rudimentaria em que a tivemos até 1823, e no desenvolvimento que lhe imprimiu a elaboração constituinte d'essa epocha até a lei regulamentar de 1828.

É pelo exame comparativo das idéas que se entranharam então no organismo do nosso systema politico, e das disposições legislativas que succederam a esse periodo, que se póde traçar um quadro do municipalismo brazileiro visto em todas as suas phases de nascimento, progresso e decadencia.

A constituição municipal primitiva, como nos tinham legado as Ordenações do reino e adheriu com outras fórmas do direito portuguez ao corpo de nossa administração provisoria em seguida ao acto da independencia, era por certo uma obra rude e inquinada dos grandes vicios inherentes ao atrazo em que se achava esse ramo do direito publico no dominio das antigas monarchias. Não obstante, dous traços de architectura grandiosa dominavam a fachada do

velho edificio : a electividade dos corpos municipaes, e certa independencia no exercicio de suas funcções.

Já não era pouco terem as camaras de então os grandes privilegios que erguiam essas corporações respeitaveis acima do direito commum. Nos objectos de sua competencia nenhum tribunal ou autoridade podia immiscuir-se a pretexto de hyerarchia, que n'esse tempo limitava-se á intervenção dos Provedores de comarca no que era relativo ás contas annuaes dos conselhos, e á do Desembargo do Paço onde se expediam alguns actos concernentes á economia municipal (1).

Entre muitos defeitos de organismo, a accumulação de funcções judiciarias, e outras incompativeis com a natureza dos corpos municipaes, eram excrecencias que não estavam de accôrdo com os principios do novo direito publico ao tempo em que a sociedade brazileira entrava no seu periodo organico. Manter illeza a fonte popular e a grandeza historica do municipalismo, segundo a theoria moderna da divisão e independencia dos poderes, vasar emfim a instituição nos moldes da idéa liberal que germinava no espirito publico daquella época, era um dos trabalhos mais gloriosos affectos ao patriotismo da nossa primeira Assembléa.

Effectivamente, os espiritos mais adiantados que ornavam esse corpo illustre não se esqueceram de formular no seu projecto de constituição as bases do novo regimen municipal. O plano era espargir e decentralizar a administração local, dividindo-a em tres circumscripções independentes : comarcas, districtos e termos, cada uma com o seu presidente e o seu conselho electivo. No termo creava-se um administrador encarregado da execução, e

(1) Legislação citada na parte historica da municipalidade portugueza.

uma camara onde devia residir todo o governo economico e municipal (2).

No ultimo artigo abria-se espaço para a creação de *direcções geraes* que deviam occupar-se de assumptos privativos de administração; e, quando se queira imaginar que o fim era estabelecer ahi os laços da hyerarchia administrativa, o meio pratico de realizal-a em relação ás camaras municipaes não chegou a definir-se, porque o golpe de estado de 12 de Novembro veiu burlar a passagem de todo o projecto da constituinte. Todavia, do art. 213 infere-se que a *subordinação gradativa,* na phrase do projecto, não era applicavel ás camaras do termo por serem electivas; mas unicamente ás autoridades de nomeação do governo, d'onde se presume que a independencia municipal estava admittida em esboço, e uma lei futura viria garantil-a de modo que o governo e seus agentes não pudessem influir directamente na gestão dos negocios locaes.

A julgar ainda pelo espirito de liberdade avançada que dominava em todo o systema do projecto, a tutela administrativa, pelo menos como existe em nossos tempos, não

---

(2) Titulo X. — *Da administração.* — Art. 209. — Em cada comarca haverá um presidente nomeado pelo Imperador, e por elle amovivel *ad nutum,* e um conselho presidial electivo que o auxilie.

Art. 210. Em cada districto haverá um sub-presidente e um conselho de districto.

Art. 211. « Em cada termo haverá um administrador e um executor, denominado — decurião, o qual será presidente da municipalidade ou camara do termo, na qual residirá todo o governo economico e municipal. »

Art. 212. — « O decurião não terá parte no poder judiciario, que fica reservado aos juizes electivos do termo. »

Art. 213. — A lei designará as attribuições, competencia e gradativa subordinação das autoridades não electivas, e os tempos da reunião, maneira da eleição, gradação, funcções e competencia das electivas.

Art. 214. — Estas disposições não excluem a creação de direcções geraes para tratarem de objectos privativos da administração.—

(Do projecto da Constituição datado em 30 de Agosto de 1823 e apresentado pela commissão respectiva no dia 1.º de Setembro.)

podia ser uma deducção natural dos principios recebidos ; tanto mais que já se havia assentado alli o jogo da administração local sob as bases de uma descentralização esparsa e dividida, como viemos de referir.

O certo é que em relação ás camaras municipaes a Lei de 20 de Outubro de 1823 já tinha começado a descentralizar alguma cousa, quando no § 11 do art. 24 submetteu o exame das contas annuaes das mesmas camaras ao conselho electivo do governo que ella creou nas provincias em substituição ás juntas provisorias. Ao menos teve aquella medida o prestimo de transferir *temporariamente* para uma assembléa popular, consentanea com a indole das camaras, parte da ingerencia confiada até alli á autoridades simplesmente governativas.

A Constituição do Imperio, que adoptou afinal quasi todo o projecto da constituinte, póde-se dizer que foi mais explicita do que elle, não só em alargar o elemento municipal, estensivo a todas as cidades e villas, como definindo a natureza e a razão popular desse direito precioso para que ficasse bem determinada a sua cathegoria. Eis-aqui a integra das suas disposições, onde não se póde pôr em duvida a liberdade que ella quiz deixar aos corpos municipaes :

« Em todas as cidades e villas ora existentes, e nas mais que para o futuro se crearem, haverá Camaras, ás quaes compete o governo economico e municipal das cidades e villas.

« As camaras serão electivas e compostas do numero de vereadores que a lei designar, e o que tiver maior numero de votos será o presidente.

« O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas posturas policiaes, applicação das suas rendas e todas as suas particularidades e uteis attribuições, serão decre-

tadas por uma lei regulamentar.» (Artigos 167, 168 e 169 da Constituição.)

Determinada assim a competencia das camaras para *todos os actos* de economia e administração municipal, e, omittindo a Constituição neste ponto qualquer direito de interferencia pelo poder executivo, não ha duvida que, ao menos n'esta relação, quiz perservar a municipalidade do maior dos perigos que podiam affectar a sua autonomia.

O art. 167 emprega uma phrase caracteristica, dando á autoridade municipal a cathegoria de *governo*. Si governar é exercer um poder por si, e com os recursos da propria intelligencia, a liberdade de acção é um direito que não se póde usurpar ás camaras.

Foi tal o empenho da Constituição em dar força ao governo municipal, que julgou não dever separar do mesmo corpo a autoridade deliberativa e a execução que, segundo o projecto da constituinte, dividiam-se entre a camara e um administrador, talvez nomeado pelo governo.

A presidencia conferida ao vereador mais votado, foi ainda uma prova de honra ligada á origem popular da instituição.

Commettendo, finalmente, a uma lei ordinaria a liberdade precisa para regular o modo de suas funcções, deixou um meio facil de reforma-las segundo as necessidades do progresso; mas sempre de accôrdo com a fórma organica acima estabelecida.

Em lugar opportuno diremos como a lei de 1.º de Outubro de 1828 obedeceu em parte, e violou por outro lado, a disposição constitucional. Por emquanto sigamos a analyse que iamos deduzindo.

Os arts. 71 e 72 da Constituição fizeram mais ainda: inscrevendo o elemento municipal no capitulo 5.º do Titulo 4.º, que trata do poder legislativo, não só lhe deram a natureza de um *poder politico*, como assemelharam

suas funcções á faculdade de legislar. Eis-aqui o principio onde foram elles basear este poder social e a fórma do seu exercicio :

« A Constituição *reconhece* e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negocios de sua provincia, e que são *immediatamente relativos a seus interesses peculiares.* (Art. 71.)

« Este direito será exercitado pelas *Camaras dos districtos*, e pelos conselhos geraes que se devem estabelecer em cada provincia onde não estiver collocada a capital do Imperio. » (Art. 72.)

Não se podia assignar ao governo local uma fonte mais legitima do que *reconhecendo-o* como um direito, já existente, de intervir todo o cidadão nos negocios relativos a seus interesses *peculiares.* D'ahi a chave da competencia administrativa das camaras e dos conselhos geraes (hoje das assembléas de provincias), conforme esses interesses ligam-se *immediatamente* a estas ou aos municipios. Esse é tambem o mais fundamental dos argumentos em favor da autonomia das camaras.

Póde parecer, no emtanto, que o art. 82 impunha um preceito de sujeição em desaccôrdo com aquelle principio, quando disse :

« Os negocios que começarem nas Camaras serão remettidos officialmente ao secretario do conselho (geral de provincia), onde serão discutidos bem como os que tiverem origem nos mesmos Conselhos, etc. »

Nossa opinião é que a mente constitucional não foi sujeitar as Camaras aos Conselhos geraes de provincia, como entendeu a Lei de 1.º de Outubro de 1828 no tocante á applicação de suas rendas, gestão de bens, posturas policiaes e outras dependencias que não tinham sido *expressamente* autorizadas pela Constituição.

Este assumpto pede um desenvolvimento a parte, por vir d'ahi a exorbitancia da tutela que, passando da referida lei ao Acto addicional, tornou-se em disposição permanente, e veiu difficultar a reforma das camaras exactamente no ponto mais culminante dos seus defeitos.

Entremos nessa questão preliminar que deve guiar-nos ao estudo da lei de 1828.

## SECÇÃO II

A Constituição não impoz sobre as camaras a tutela dos conselhos geraes. — Discussão deste assumpto, e subsidio historico em apoio daquella theoria. — Leis promulgadas em 1827 e 1828 com relação ás camaras municipaes antes do seu regimento definitivo. — Ahi se descobre apenas um ligeiro indicio da tutela que reproduz-se na Lei de 1.º de Outubro de 1828 com applicação mais estensa.

Duas são as disposições constitucionaes d'onde parece, á primeira vista, que os antigos conselhos de provincia tinham ingerencia immediata em todos os negocios do municipio:

O artigo 81 diz: «Estes conselhos terão por principal objecto propôr, discutir e deliberar sobre os negocios mais interessantes das suas provincias; formando projectos peculiares e accommodados ás suas localidades e urgencias.»

O artigo 82: «Os negocios que começarem nas camaras serão remettidos officialmente ao secretario do conselho onde serão discutidos, bem como os que tiverem origem nos mesmos conselhos.»

Nem a letra, e nem o sentido logico d'estas disposições induzem áquella conclusão apparente.

Antes de tudo, o artigo 81 é o mesmo que diz ser *objecto principal* dos conselhos: deliberar sobre os negocios mais interessantes de *suas provincias*. Bastariam essas palavras sublinhadas para convencer que a acção administrativa dos conselhos era essencialmente relativa á provincia e não ao municipio.

D'ahi resulta que a segunda parte do mesmo artigo, onde se deu aos conselhos o direito de formar projectos adequados ás suas *localidades e urgencias*, referia-se á medidas de interesse provincial localisado, como são todas as necessidades que se fixam n'este ou n'aquelle ponto da provincia; mas sempre com certo caracter de generalidade.

Não seria entretanto discordante que nos interesses mixtos (de provincial e municipal) tivessem os conselhos autoridade para, de concerto com as camaras, formarem alguns projectos relativos á necessidades d'essa ordem. E, como nestes casos justo era que as camaras iniciassem tambem as suas propostas, d'ahi a disposição hypothetica do artigo 82 fazendo remetter aos conselhos de provincia os negocios *começados* nas camaras municipaes.

Auxiliando-se mutuamente, uniam-se então para o mesmo fim; sem que perdesse cada um a sua competencia especial para deliberar sobre assumptos meramente exclusivos da provincia ou do municipio.

Era n'esses casos de interesse mixto que alguma vez podiam as camaras lembrar certas providencias, que por ventura escapassem á solicitude dos conselhos. Isto mesmo é o que decorre da interpretação feita pela Lei de 27 de Agosto de 1828 que, dando regimento aos conselhos geraes de provincia, disse no artigo 43:

«Si a providencia fôr *lembrada* por uma das camaras da provincia nos termos do artigo 72 da Constituição, depois de communicada pelo secretario ao conselho, este a remetterá a uma commissão, etc.»

Ainda nos casos de interesse puramente municipal, como para pedirem a creação, suppressão, ou modificação de alguma lei peculiar, podiam as camaras recorrer aos conselhos como simples intermediarios para levarem suas representações ao corpo legislativo. Esta hypothese foi até prevista pela propria Lei de 1.º de Outubro de 1828 artigo 64.

Que o sentido logico dos artigos 81 e 82 da Constituição é o mesmo que já deduzimos da fórma litteral do texto, prova-se ainda com as seguintes conclusões:

A entender-se que, por força d'aquelles artigos eram as camaras obrigadas a solicitar *em tudo* a intervenção dos conselhos geraes, seguiam-se estes absurdos a um tempo:

Em cada minudencia da administração local teriam de recorrer áquella fonte remota; consumindo o tempo só em expedir requisitorias. Por outro lado, devendo os conselhos remetter taes propostas ao corpo legislativo para tomal-as em consideração na fórma dos artigos 84 e seguintes, nem a assembléa geral poderia attender a uma infinidade de exigencias que partissem de todos os pontos do Imperio.

Camaras e conselhos, absorvendo a um tempo a'gerencia local, e suscitando conflictos, acabariam pelo transtorno dos mesmos interesses que fossem chamados a proteger.

Em summa: ou a Constituição seria contradictoria em ter confiado ás camaras o *governo economico e municipal*, na phrase do artigo 167.

Ou, a entender-se que pelo artigo 72 o direito de intervir o cidadão nos negocios de sua provincia foi *indistinctamente* confiado ás camaras e aos conselhos, haveria n'esse caso uma ingerencia *cumulativa;* e assim como estes podiam governar o municipio, tambem aquellas teriam autoridade para intrometter-se nos negocios da provincia, o que seria uma confusão abominavel de principios.

Si é permittido adduzir aqui argumento de um facto historico, para provar que o designio da Constituição não foi ligar as camaras municipaes ao jugo das provincias, recordaremos o seguinte:

Por decreto de 13 de Novembro de 1823 ordenou-se que as camaras do paiz fossem ouvidas e fizessem reflexões sobre o projecto de Constituição offerecido pelo Imperador; e não só o aceitaram, como pediram para que fosse jurado

independente de convocar-se uma segunda constituinte. A consulta das camaras, na phrase do mesmo decreto, tinha por fim apropriar esse trabalho ás *luzes, civilisação* e *localidades do imperio.*

O enthusiasmo d'esse acolhimento não foi acaso uma prova de que o projecto não attentava contra a liberdade municipal do Brazil ?

Si as camaras de então, sequiosas de autonomia, vissem na doutrina dos arts. 81 e 82 o sequestro de suas prerogativas mais caras, indubitavelmente têl-a-hiam regeitado como uma illusão ás promessas afiançadas no preambulo d'aquelle decreto. Não é que o respeito lhes tolhesse a franqueza. Pelo contrario, houve camaras que fizeram reflexões; mas nenhuma, que nos conste, reclamou contra a fórma da organisação municipal como estava no projecto.

A da Bahia limitou-se a observar alguma cousa sobre o Conselho de Estado e a organisação da força militar. (1)

Entre varias notas que sobre materia extranha fizeram os vereadores de Itú (provincia de S. Paulo) houve apenas um additamento ao art. 167 nestes termos: *E o governo policial será encarregado aos juizes de paz.* Como se vê, não alterou a substancia daquelle artigo que attribue ás camaras o governo economico e municipal das cidades e villas. (2)

Vejamos agora como o poder executivo e os legisladores observaram a doutrina constitucional na fórma porque ella definiu as relações juridicas entre a provincia e o municipio.

Antes de tudo, os trabalhos de legislação, que deviam

---

(1) Veja-se a Portaria de 11 de Março de 1824 (Collecção Nabuco) referindo o Termo de vereança de 10 de Fevereiro em que a dita camara fez as suas reflexões.

(2) As reflexões que acompanharam o officio de 1.º de Fevereiro de 1824, assignado pela camara, podem verificar-se em um escripto de A. Brasiliense «Programmas dos Partidos» Edição de 1878 — Documentos.

estabelecer a fórma pratica de tantas liberdades constitucionaes adquiridas, vieram baixando com extremo vagar, d'onde resultou ficar ainda algum tempo em vigôr o regimen das leis anteriores; e, julgando as camaras que podiam desde logo entrar no gozo de suas regalias, instavam para que o governo adoptasse medidas no sentido de conformar certos actos da administração local com os principios do novo regimen. Tinham em resposta: que deviam regular-se pelas leis geraes existentes até que possuissem a do seu regimento definitivo.

Não raras foram as desintelligencias que, durante esse periodo de anciedades, tiveram lugar entre as camaras e os ouvidores de comarca por motivos de jurisdicção. Umas vezes cobria o governo o melindre das camaras que se queixavam; mas quasi sempre eram estas reprehendidas por excesso de autoridade. (3) Só em 1827 foi que começaram a apparecer algumas disposições legislativas, e melhorou-se um pouco o estado das municipalidades.

A Lei de 29 de Agosto de 1828, regulando o serviço das obras publicas, autorisou as camaras a promoverem e contractarem por si as obras de utilidade municipal, podendo estabelecer taxas de passagem nas pontes e estradas que construissem.

A Lei de 22 de Setembro do mesmo anno, que supprimiu o Desembargo do Paço, além de transferir para as camaras todas as attribuições que eram exercidas por elle em objectos de economia municipal, deu-lhes tambem o direito de aforarem os seus bens, posto que com approvação do conselho do governo provincial, e de contractarem medicos e cirurgiões de partido com o rendimento de seus cofres.

Foram acquisições importantes; mas como se vê, uma

(3) Vejam-se as Portarias de 29 de Janeiro de 1825 — de 27 de Julho e 30 de Agosto de 1827 — de 1.º de Setembro de 1828, e outras semelhantes. (Collecção Nabuco).

parte da tutela apparece ahi na restricção ácerca de aforamentos, o que serviu talvez de motivo para a Lei de 1.º de Outubro d'esse mesmo anno estendel-a mais ainda com tanto detrimento da liberdade municipal promettida.

Não esqueçamos tambem a Lei de 15 de Outubro de 1827 que, creando a justiça de paz, já tinha revestido as camaras de certa importancia conferindo-lhes algumas attribuições, como as de nomear os escrivães d'aquelle juizo; conhecer do impedimento dos eleitos para esse cargo; ter n'elles um auxiliar para a execução de suas posturas; e recolher ao cofre municipal o producto das multas que elles impuzessem. Com a mesma data, outra lei, que tinha mandado crear escolas de instrucção primaria nos lugares mais populosos, commetteu igualmente ás camaras o direito de serem ouvidas pelos presidentes de provincia quanto ao numero e localidade das escolas.

Finalmente a Lei de 30 de Agosto de 1828, abolindo o cargo de Provedor-Mór de saude, confiou-lhes a inspecção d'este ramo de serviço, inclusive os exames e visitas sanitarias que até então eram feitos pelos Physicos e Cirurgiões-Móres.

Estas e outras leis, que por brevidade omittimos, demonstram o gráu de desenvolvimento que por virtude da Constituição já se tinha communicado ao governo dos municipios, quando baixou a lei regulamentar que passamos a discutir.

# SECÇÃO III

Exame geral da Lei do 1.º de Outubro de 1828. — Seu merito acanhado e seus defeitos radicaes. — Á esse vicio de constituição originaria deve-se em grande parte a atrophia do elemento municipal. — Penuria economica. — Debilidade de acção.

Em suas disposições fundamentaes a Lei do 1.º de Outubro de 1828 recommenda-se por duas reformas de merito introduzidas no regimento das camaras: a eleição directa, e a suppressão de funcções judiciarias..

O systhema de um gráu adoptado na escolha dos vereadores veiu tornar mais proxima do governo local a parte activa do municipio, que affastava-se d'elle pela interposição dos seis eleitores do antigo regimen. (1)

Reduzidos os corpos municipaes a suas attribuições administrativas, não ha duvida que se comprehendeu melhor a indole da instituição. (2)

Qualquer das reformas traduziu fielmente a doutrina constitucional: uma obedecendo ao principio cardeal da divisão dos poderes, outra facultando ao cidadão um exercicio mais directo daquelle direito de interferencia nos negocios locaes que lhe havia garantido o art. 71 da Constituição.

---

(1) Por mais importantes que fossem os municipios, era sempre aquelle o numero de eleitores que, segundo a ordenação do L. 1.º Tit. 67, elegiam os membros do conselho.

(2) Menos quanto a suppressão do contencioso administrativo, como adiante se verá.

O effeito peremptorio do suffragio, assegurando ao eleito a posse da cadeira municipal independente de confirmação expressa do governo, como preceituava a lei antiga, foi tambem uma homenagem franca ao principio democratico que pareceu ter influido nos primeiros assomos do legislador. Em tudo mais, o regimento das camaras foi uma obra timida e de proporções acanhadissimas.

Exorbitante nos encargos, uns impertinentes e outros inexequiveis, que lançou á conta da policia e economia dos municipios, não teve a previdencia de crear os meios indispensaveis para o custeio de tantos e tão complicados ramos de serviço

A renda mesquinha dos bens do conselho, onde os havia, e o producto eventual das multas, foi tudo quanto se deixou em dote á nova municipalidade, e mal servia para o estipendio de seus empregados. Isso mesmo era já um legado ridiculo das Ordenações do reino.

O titulo terceiro da lei e parte do segundo, contendo uma relação apparatosa de assumptos á cargo das posturas, parecem mais calculados com o fim ostensivo de ornar de falso prestigio os corpos municipaes, do que de fazer d'elles um elemento fecundo de administração.

Onerados com os encargos proprios da policia, que já eram superiores a seus miseraveis recursos, foram ainda sobrecarregados com a construcção e reparo das cadeias, casas de caridade, de expostos, amparo de orphãos indigentes e mais cuidados que deviam correr por conta de outros poderes. Só o fomento da agricultura, commercio e artes, na fórma indicada pelos arts. 67, 68 e 66 § 10 da lei, requeria um systhema de meios adequados e fundos especiaes, que não foram consignados na occasião, e nem agora possuem as camaras dos municipios que mais carecem de animar os seus productores.

Para desempenho d'esses e outros encargos custosos,

que recursos tiveram as camaras? Pedirem augmento de renda aos conselhos geraes de provincia conforme o art. 77, quando era sabido que pela Constituição não tinham elles faculdade alguma para decretarem fundos, e apenas podiam representar nesse sentido ao poder legislativo menos proprio para attender de prompto aos reclamos accumulados de todas as localidades do Imperio. Onde não havia conselho, como na provincia do Rio de Janeiro, o recurso era para o ministro, que commummente procurava descartar-se de exigencias, a ponto de enviar as camaras municipaes para o expedinte vergonhoso das subscripções afim de acudirem ás suas necessidades mais urgentes. (3)

É irrisorio dizer o art. 76 que, quando não possam as camaras prover a todos os objectos de suas attribuições, *prefiram os que forem mais urgentes*. Si o proprio legislador reconhecia a insufficiencia dos meios que lhes tinha facultado, porque em vez de condemnal-as á esterilidade, ou á zombaria de pedirem aos conselhos de provincias o que elles não podiam decretar, não abriu desde logo uma fonte de renda mais abundante que habilitasse os cofres municipaes a sahirem fóra do estrictamente necessario em suas despezas?

Posto que as assembléas de provincia decretem hoje fundos para obras municipaes, não é menos certo que as camaras continuam na mesma dependencia primitiva de mendigarem de fóra o que podiam ter dentro dos seus cofres.

Não é facil supprimir direitos adquiridos que tenham por si a razão da necessidade: si o regimento das camaras fosse organisado com attenção ao progresso e ás necessidades crescentes do futuro, dotando a municipalidade de

(3) Nos archivos de uma camara desta provincia encontrámos uma Portaria ministerial de 1833, indicando aquelle meio para a construcção de uma cadeia que, sendo de utilidade geral, fugia o governo de tomar a seu cargo, devolvendo á camara requisitante a planta e orçamento da obra.

meios proprios e independentes da administração superior, não estaria hoje o municipio a implorar da provincia cotações ridiculas para ter uma veia de agua potavel, alguns metros de rodagem, ou reparar um pontilhão insignificante. Na posse de melhores recursos desde sua reforma primitiva, nem as camaras perderiam o que o tempo já houvesse consagrado, e nem os inconvenientes do Acto Addicional pesariam tanto sobre a sorte dos municipios que, uma vez abastecidos de meios, teriam por compensada a tutela que os vexa em dobro no seio da penuria.

A perversão do elemento municipal entre nós póde-se dizer, portanto, que nasce da Lei do 1.º de Outubro que não lhe deu um só recurso financeiro para manter-se. Nem se tratou ao menos de fundar um patrimonio para as camaras que nada possuiam de seu.

Embora desde 1834 tenha o proprio governo chamado para ahi a attenção do corpo legislativo, ainda hoje existem municipalidades que, não tendo meio algum de subsistencia, nem podem satisfazer o ordenado de seus empregados. (4)

Dissemos que a Lei de 1828 foi esteril e de proporções acanhadissimas. De facto, não se encontra ahi uma vista larga, ou expediente algum de mais engenho do que ácerca das camaras antigas já estava disposto pela legislação anterior. Na disposição das materias como na minucia enfadonha, e até nas antigualhas do estylo, o nosso regimento municipal é quasi o mesmo da Ordenação do L. 1.º

Sirva de exemplo o art. 52, que não permitte ás camaras *quitar coimas ou divida alguma dos conselhos:* é uma cópia litteral do § 19 Tit. 66 da mesma Ordenação. Dessa transcripção sem critica resultou questionar-se, ainda hoje,

(4) No relatorio apresentado em 1834 pelo ministerio do Imperio á Assembléa Geral, via-se já esta observação: « Espera o governo que estabeleçaes patrimonio ás camaras que ainda o não têm, e augmenteis á outras o que já possuem, mas é insufficiente para suas necessidades. »

si as camaras podem relevar multas antes ou mesmo depois de ajuizadas, quando se convençam de sua injustiça.

A providencia do art. 45, dando administrador aos bens do conselho *para serem aproveitados e rirem á melhor arrecadação*, como se praticava com a fazenda de orphãos tutelados; a clausula de não se fazer com elles *avença*, como diz o art. 51; o modo, emfim, de ajustar as obras segundo o art. 47, não esquecendo a *arca forte de tres chaves* do art. 48 para recolher o cioso thesouro das camaras, a quem não se dava meios regulares de subsistencia, tudo vê-se ainda que foi um traslado fiel da Ordenação.

Deplora-se que houvesse da parte de nossos legisladores tamanha falta de ideias novas e assentadas sobre esse ramo de administração, quando se tratava de demolir a obra caduca do direito phelipino, e de lançal-a sobre bases mais amplas e mais illustradas.

A unica faculdade interessante que se deu aos corpos municipaes foi a de levarem ao conhecimento do governo provincial as infracções da Constituição e os actos de prevaricação e negligencia de todos os empregados. No emtanto, essa mesma regalia tolheu-se com a restricção imposta no art. 78 de não poderem as camaras tratar e decidir negocio algum em nome dos povos, como se estes, quando violentados por aquelles mesmos actos de prevaricação das authoridades, não fossem muitas vezes interessados em provocarem o uso de semelhante direito por parte das camaras..

Resultou d'ahi, abrir a lei mais um pretexto para os publicistas da escola restrictiva, e o proprio governo, recusarem á municipalidade brazileira o direito de petição.

Si a limitação do art. 78 estragou em parte o direito de representar contra o abuso de todos os empregados, na pratica tem-se ainda querido restringir ás camaras o uso dessa faculdade com relação unicamente aos actos dos empregados municipaes, como se os termos genericos do art. 58

e o espirito em que fôra concebido podessem admittir aquella interpretação cerebrina (5)

Uma das lacunas mais sensiveis do regimento municipal foi, o não se permittir ás camaras certos meios de acção bastante efficazes para observancia de suas deliberações.

O recurso do art. 51 perante a justiça ordinaria refere-se mais á defesa dos direitos civís. O dos artigos 81 e 88 para os juizes de paz promoverem a execução de suas posturas, e a advertencia amigavel dos fiscaes a que se refere o art. 85, não dão a força precisa para se resolver de prompto os muitos embaraços que podem entorpecer, e até anullar, a acção benefica das camaras com perda de seu prestigio e autoridade. Não era assim quando os almotacés, agentes da execução municipal, dispunham de meios cohercitivos adequados ao cumprimento immediato das posturas: além de julgarem as coimas, tinham jurisdicção para cohibir, e até prender, os infractores em certos casos permittidos pela Ordenação.

Entre nós a impotencia das camaras provém em grande parte de não ter a lei creado um poder executivo distincto da faculdade de deliberar, e com attribuições especiaes, a quem se désse tambem alguma cousa do contencioso administrativo, ao menos limitado aos casos em que os modernos publicistas o admittem.

---

(5) Hoje, que pelo Acto Addicional compete ás assembléas provinciaes velar na guarda da Constituição « em toda a provincia », não se póde mais contestar ás camaras como auxiliares o mesmo direito de vigilancia sobre todos os funccionarios que dentro do municipio attentem contra a Constituição e as leis do paiz.

Nada illustra tão bem o sentido do art. 58 da lei como esta observação do deputado Vasconcellos em sessão de 19 de Junho de 1828: « O artigo deve passar, porque é preciso que as camaras dêm parte dos abusos praticados por *todos os empregados publicos do seu termo*: é um meio de garantir ao cidadão direitos que a Constituição lhe concedeu. Muitos não se queixam por temor, outros por não saberem o meio de fazel-o, e alguns por não terem dinheiro para isso. » « Annaes do Parlamento. » Tomo 2.º de 1828, pag. 153.

## SECÇÃO IV

A Lei não discriminou em termos a parte activa da consultiva nos corpos municipaes. — Systema executivo nas communas da Europa e Estados-Unidos. — Presentiram os nossos legisladores a sua necessidade, mas não souberam realizal-a. — Falta de um contencioso administrativo municipal. — Legislação portugueza e nossa a esse respeito. — Justificação summaria de sua necessidade.

Nas administrações collectivas o poder deliberante não se deve confundir com a execução. Para que esta seja homogenea, e facilmente responsavel, é preciso individualizar-se.

As municipalidades mais cultas observam hoje este systema discriminativo, tendo ao lado dos conselhos um funccionario de ordem elevada que preside as suas sessões, é o chefe natural da communa, e executa por si, ou por agentes de sua confiança, todas as deliberações do conselho. Em certas communas é de pura eleição e simples representante da municipalidade, em outras nomeado pelo poder central e tambem agente do governo. (1)

A Lei de 1.º de Outubro de 1828 não soube desenvolver em termos aquelle principio salutar da divisão dos dous elementos. Confiou simplesmente o serviço da policia administrativa e da arrecadação a dous empregados subalternos, demissiveis, e faltos do necessario prestigio ou autoridade para resolverem por si uma multidão de difficuldades

(1) Leroy Beaulieu explica a singularidade de achar-se na Inglaterra a execução municipal accumulada nos mesmos corpos deliberantes. — « L'Administration Locale. » Pag. 171.

praticas que pódem occorrer no desempenho de suas funcções.

O fiscalato, entregue ao capricho das camaras e á petulancia do infractor que zomba de sua fraqueza, resolve-se em uma espionagem sem prestimo.

Incapaz de reprimir o abuso, intervem sómente depois da infracção consummada, lavrando um auto que, por mal cabido, frustra-se muitas vezes na execução quando levado a juizo para se cominar a pena.

A procuradoria, mixto de agencia economica e judicial contra o estyllo de todas as administrações, arrecada e tem em si os dinheiros da municipalidade, cumprindo notar que o regimen das ordenações nessa parte consultou melhor o interesse das finanças, creando um thesoureiro distincto pelo inconveniente de accumular os dous cargos sob a responsabilidade de um só empregado.

Muitos outros ramos de serviço deixou a lei sem agentes de execução apropriada. Para construir alguma obra de vulto; desapropiar; dirigir o expediente da arrecadação e da policia; inspeccionar estabelecimentos, ou decretar qualquer medida de execução mais difficil, não tiveram as camaras um pessoal idoneo que houvesse de represental-as, pelo que, recorrem muitas vezes a uma commissão interna que, em todo o caso, é a mesma camara executando o que ella resolve, e expondo seus membros a embaraços que em mais de um ponto se podem tornar inconvenientes.

Não é isso, por certo, o que constitue um poder executivo distincto e como era mister crear ao lado de nossas camaras. O seu executor devia ser um funccionario de outra categoria, eleito por tempo determinado, e a quem coubesse realizar por si, ou por agentes de sua confiança, todo o movimento pratico da localidade, como se observa hoje no regimen de quasi todas as communas.

O *bourgmestre* na Belgica, assistido de outros officiaes

(echevins), administra todos os bens, estabelecimentos communaes, e suas rendas; regulariza a despeza e a contabilidade, dirige as obras, fiscalisa os empregados municipaes e representa a communa em juizo. O syndico redige na Italia os contractos celebrados pelo conselho; assigna todo o seu expediente; suspende empregados; e tambem figura em juizo pela communa.

Nos Estados-Unidos o *mayor* exerce funcções tão elevadas a ponto de ter até o veto suspensivo sobre as deliberações do conselho, que só se podem renovar ou emendar por maioria de dous terços. Municipalidade alguma tem o seu executivo tão bem organizado como ahi, onde o serviço pratico está incumbido a um grande numero de auxiliares, cada um em seu ramo particular de administração, e todos com a autonomia necessaria para o desempenho de seus cargos sem a menor ingerencia do governo.

Entre nós é certo que, por leis geraes e de algumas assembléas de provincia, ha camaras que distribuem hoje o serviço por empregados de diversas ordens, como na Côrte onde existem varias repartições municipaes, e em outros lugares, engenheiros, medicos de partido, guardas-fiscaes etc.: mas em parte alguma existe um administrador geral que superintenda todo o serviço.

A falta de um executivo municipal, censurada por quantos se tem occupado deste assumpto, longe de ser uma inadvertencia, foi um erro que não se póde attenuar aos legisladores de 1828. A idéa de separar a acção do elemento consultivo existia no dominio da reflexão desde que a Constituinte, segundo já observamos, a tinha iniciado em seu projecto creando em cada termo um administrador ao lado dos corpos municipaes.

Quando em 1826 iniciava-se no Senado o projecto que se converteu na Lei do 1.º de Outubro, o deputado Feijó, em outro que apresentou na camara temporaria (sessão de

11 de Julho do mesmo anno), instituiu igualmente um executor municipal separado, com attribuições mais largas do que vieram a ter os nossos fiscaes, e reunindo em si não só o serviço da policia como da arrecadação e da contabilidade.

Na sessão de 30 de Agosto tambem o deputado Vergueiro offereceu um projecto attribuindo funcções executivas ao presidente das camaras, e dando-lhe a faculdade de represental-as em todas as suas relações; assim como tinha creado uma almotaceria em cada districto para executar as deliberações municipaes e impôr a pena das posturas. (2)

Em 1828, entrando a materia em discussão na Camara dos Deputados, accidentalmente algum orador mais avisado tocava de passagem na conveniencia de separar as duas funcções; mas ninguem esforçou-se em consignar a idéa no projecto, como fundamental da reforma. (3) Amalgamou-se precipitadamente o trabalho monstruoso do Senado com uma immensidade de emendas da outra camara e retalhos soltos dos dous projectos acima referidos, resultando do apoucado debate, que soffreu a lei, ficarem os corpos municipaes até hoje sem um poder executivo organisado.

Outro defeito grave do nosso regimento municipal, já o dissemos, foi não se ter permittido ás camaras o contencioso administrativo.

Sabido é que em outro tempo ellas julgavam com os juizes ordinarios dentro de certa alçada não só as injurias

---

(2) Vid. «Annaes do Parlamento Brazileiro». Tomo 3.º pag. 127 a 131. Sessão de 11 de Julho de 1826, e Tomo 4.º pag. 312 a 317. — Sessão de 30 de Agosto do mesmo anno.

(3) B. P. de Vasconcellos — « Uma vez que as camaras não devem ter autoridade de executar as suas deliberações, mas sómente de examinar si ellas têm sido executadas, não ha necessidade de sua reunião semanaria como até agora acontecia. »

Paula Souza. — « É sabido que toda a corporação administrativa e executiva é prejudicial. »

« Annaes. » — Sessão da Camara dos Deputados de 18 de Junho de 1828. Tomo 2.º pagina 146 a 150.

verbaes, como decidiam das pequenas demandas. Dizia tambem a Ordenação do Liv. 1.º Tit. 66 § 11:

« Si os vereadores acharem que algumas pessoas alargam o vallado de suas herdades e com elles tomam dos caminhos e servidões dos conselhos alguma parte, elles logo por si, com algum summario conhecimento de testemunhas perante as partes, ou seus caseiros ou mordomos, e sem mais outra citação de mulheres, tornarão os caminhos e servidões ao ponto que dantes estavam, sem appellação nem aggravo; ficando porém resguardado aos senhorios, si entenderem que são aggravados, poderem demandar o conselho sobre a propriedade ordinariamente. »

Esta funcção especialissima não ha duvida que, apezar da fórma rude do seu tempo, era o contenciozo municipal limitado ao caso em que parecia mais sensato não expôr os conselhos á dependencia do juizo commum afim de manterem o respeito de suas decisões. Geralmente concedia-se então alguma parcella do contencioso ainda nos casos em que a autoridade não tivesse caracter judiciario, uma vez que o objecto versasse sobre materia de sua incumbencia; e essa doutrina era certamente um reflexo, posto que exagerado ás vezes, daquella maxima do direito romano —*Cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari non potest.* —

Tratando, porém, os nossos legisladores de regulamentar o principio constitucional da divisão dos poderes, preoccuparam-se muito com a idéa de aquinhoar as justiças de primeira e segunda instancia, attribuindo-lhes tudo quanto fôsse materia de contestação entre partes, embóra envolvesse o pleito interesses publicos da administração. Não deram importancia, ou não conheciam ainda a necessidade de distinguir as duas especies de jurisdicção que formam a chave do direito administrativo moderno. O resultado foi, supprimirem a esmo algumas attribuições contenciosas que

certos agentes da administração exerciam, e era forçoso admittir a bem da exequibilidade de seus actos.

Participou d'esse erro a Lei do 1.º de Outubro de 1828, quando no artigo 24 aboliu toda a jurisdicção contenciosa das camaras municipaes, sem exceptuar a que lhe havia sido conferida pelo § 11 da Orden. do livro 1.º T. 66 e ficou expressamente revogada nos termos decisivos do artigo 90, que declarou de nenhum effeito quantas attribuições lhes fossem concedidas por virtude de leis anteriores. Finalmente, o Aviso do ministerio do imperio de 28 de Março de 1855 fixou, em prejuizo da autoridade municipal, aquella mesma intelligencia que voga hoje na pratica, e é uma das grandes causas do abatimento moral em que vivem as camaras.

Si a Lei do 1.º de Outubro de 1828 foi sábia em não lhes permittir o uso indebito de attribuições judiciarias incompativeis com a natureza da instituição, e nesse ponto obedeceu fielmente á doutrina constitucional como em outro lugar já observamos, por outro lado feriu a vitalidade dos corpos municipaes, negando-lhes meios de acção adequados aos fins para que a mesma constituição quiz armal-os de força e prestigio, a ponto de reconhecer nelles uma forma popular de *governo* independente da acção depressiva de outros poderes.

Disse com justeza um dos nossos estadistas de mais autoridade nestas materias:

« O que é uma administração que não tem meio algum proprio de remover os obstaculos que se opponham aos actos de sua competencia? Si alguem contestar a mais insignificante determinação das camaras em negocio administrativo, fundando-se, bem ou mal, em que esse acto fére o seu direito, terão ellas de recuar, cruzar os braços e recorrer ao poder judiciario. Sem acção alguma, poderão apenas

administrar por meio de demandas demoradas e dispendiosas ainda nos negocios os mais triviaes. (4)

Não se pode justificar melhor a necessidade de um contencioso administrativo em beneficio de nossas camaras. Todavia, em outro lugar tornaremos a este assumpto, e havemos de expor o modo porque está organizado este elemento do poder municipal na Italia, em França, na Hespanha e outros paizes que tem a esse respeito uma legislação especial.

(4) Visconde do Uruguay. « Ensaio sobre o Direito administrativo ». Pag. 139, nota 1.

# SECÇÃO V

A tutela municipal desenvolvida na Lei do 1.º de Outubro. — Falsa theoria do art. 79 que subordinou as camaras municipaes aos presidentes de provincia. — A hierarchia administrativa segundo a Constituição. — O recurso da decisão das camaras para os presidentes não se compadece com a natureza dos corpos municipaes. — A Constituição o desconhece. — Sóbe de ponto o absurdo, por entregar-se aos presidentes não só o gracioso administrativo, como a jurisdicção contenciosa.— Avisos do governo ampliando a autoridade dos presidentes em materia de recurso.

Foi sob o regimen pseudo-liberal da Lei do 1.º de Outubro de 1828 que entre o municipio e a provincia urdiram-se os primeiros laços da hierarchia e da tutela em fórma systhematica.

« As Camaras Municipaes, diz o art. 78, são subordinadas aos presidentes de provincia, primeiros administradores della. »

Ou se estude em theoria este principio, ou á face da doutrina constitucional, elle não é verdadeiro.

A hierarchia abraça relações de dependencia entre funccionarios da mesma ordem; a identidade de natureza e a convergencia dos mesmos interesses explicam nesse caso a harmonia daquellas relações. Não succede isso com a administração municipal: é um poder *sui generis* que nasce do mandato, e não entende com interesses geraes do Estado. Conseguintemente, nem pela origem e nem pela natureza das funcções pertence ao systema geral administrativo, que

emana do governo e percorre a escala de todos os seus agentes.

Em um regimen de centralisação demasiada, como em França e outros paizes, comprehende-se que os conselhos municipaes façam parte do systema hierarchico da administração central, visto que o maire alli é tambem um agente do governo, e deve obediencia ao prefeito do departamento que não só lhe expede ordens, como póde annullar algumas de suas determinações, e exerce tambem um direito de tutela sobre os proprios conselhos municipaes, regulando o seu orçamento, approvando impostos além do maximo definido por lei, emprestimos e transacções concernentes aos bens communaes. É por isso que ahi a unidade governativa admirada pelos seus publicistas desce do alto do poder até a circumscripção elementar da communa.

Entre nós, porém, não tendo o governo delegado seu algum no gremio da municipalidade que possa crear relações de ordem geral e consequente subordinação á vontade discricionaria do poder executivo, não podia a Lei de 1.º de Outubro de 1828 sujeitar as camaras municipaes á supremacia dos presidentes de provincia, sem ferir o principio constitucional da divisão e independencia dos poderes.

Fixando as bases do nosso systema administrativo, a Constituição nos arts. 165 e 167, combinados com o art. 72, destacou essencialmente a provincia do municipio, assignando a este o governo policial e economico das cidades e villas, e áquella a direcção dos conselhos geraes. Não se encontra ahi uma disposição expressa, ou virtual, donde se conclua a pretendida subordinação das camaras municipaes ao primeiro delegado do governo nas provincias.

O principio hierarchico que decorre da Constituição na ordem administrativa é unicamente o do art. 165: «Haverá em cada provincia um presidente nomeado pelo Imperador, que poderá removel-o quando entenda que assim o convém ao serviço do Estado.»

O mais que d'ahi resulta é essa escala de funccionarios descendendo a seu turno do presidente, por quem são igualmente nomeados e demittidos, o que de nenhum modo comprehende os corpos municipaes que, sendo de outra origem, tão pouco se podem considerar adstrictos ao principio da confiança governamental, que rege todo o systema hierarchico e determina a obediencia dos subalternos no interesse da responsabilidade do poder executivo.

Pela natureza do cargo tambem não teriam as camaras municipaes o recurso da exoneração voluntaria, que assiste aos agentes do governo afim de não se exporem a collisões dolorosas entre a consciencia do funccionario honesto e o capricho de um superior obstinado. No caso de uma ordem illegal do presidente, o que hão de fazer as camaras?

Si resistem, passam por conspiradoras, e sujeitam-se a uma luta desigual com o poder.

Si obedecem, transgridem pelo exemplo a sua missão de velar na observancia das leis segundo o art. 58 do seu proprio Regimento; além da sancção criminal do nosso Codigo que pune o executor de ordens illegaes, como si ellas não existissem.

Não será isso entregar a sorte de nossas camaras á discrição do governo, que, no interesse de qualquer capricho, ou conveniencia politica, póde tirar todo o prestigio a essas corporações que recebem do povo um mandato, e de nenhum modo devem trahil-o convertendo-se em instrumentos aviltados do poder?

Sobre ser intoleravel a subserviencia municipal de que trata o art. 78 da Lei do 1.º de Outubro, nem se quer determinou-se ahi a esphera de acção na qual ficavam as camaras debaixo das ordens do presidente. O Aviso de 9 de Setembro de 1829 declarou em seguida, que a subordinação naquelle caso referia-se *a objectos proprios* das attribuições das camaras; no emtanto, a partir dessa época até os nossos

dias, têm os presidentes de provincia onerado as camaras municipaes com requisições e exigencias que nada entendem com a policia e a economia dos municipios.

Representando indebitamente o papel de agentes, ou prepostos do governo, incumbem-se de commissões trabalhosas, que lhes roubam o tempo, muitas vezes para satisfazerem aos devaneios de qualquer presidente que medite escrever um relatorio modelo sobre cousas de sua provincia.

Assim é, que, além de outros encargos quotidianos e de puro interesse da provincia, exigem dellas ora um cadastro de todos os terrenos cultivados ou em abandono com as suas classificações geologicas, população relativa, e quadro de todo o movimento productivo do municipio; ora uma noticia historica ou ethnographica que obrigam a sacrificios peniveis, ainda ás commissões scientificas mais illustradas. (1)

Dizem a isto: que o governo provincial não tem orgãos de acção local administrativa, e recorre ás camaras como subsidiarias; mas, porque o poder competente não trata de organizar a administração das provincias, segue-se que devam as camaras representar de geologos, polyglotas, ou historiographos, á mercê de quanta originalidade possa accommetter o cerebro de um presidente?

Em relação aos actos de competencia municipal deu a lei jurisdicção tão ampla aos presidentes de provincia que, em gráu de recurso, podem elles conhecer indistinctamente de todas as deliberações, accordãos, ou posturas das camaras, em materia de economia e administração.

É uma violencia desabrida feita á natureza dos corpos

(1) Vimos uma camara desta provincia dando tratos ao entendimento para responder a um presidente: « qual a tribu a que pertenciam os indios existentes em certa freguezia »; quando havia immensos annos que não se encontrava alli um só dos aldeados em tempos immemoriaes.

Tambem consta, que outra chegou a ser suspensa por não ter conseguido alistar voluntarios para a guerra do Paraguay!

municipaes que, embora sujeitos a erro, não devem na revisão de seus actos depender da vontade discricionaria de um poder singular, e, além disso, agente do executivo.

Sómente na ordem judiciaria creou a Constituição poderes de segunda e ultima instancia; e nem no Capitulo 1.º do titulo 7.º que trata da administração provincial, nem no 2.º do titulo 5.º acerca do poder executivo, concedeu a este jurisdicção alguma para rever os actos de competencia das camaras em gráu de recurso.

A excellencia e tambem a razão constituinte do governo local emanam de um direito, que não póde ir alem de sua origem: administrar o povo os seus negocios, confiando exclusivamente na pericia dos seus mandatarios. Como referir a outrem um direito de representação, que o suffragio tornou personalissimo?

Si uma assembléa deliberante, que tem por si a presumpção do maior acerto pela franqueza do debate e o concurso das intelligencias mais aptas no manejo dos interesses locaes, póde cahir em erro, muito mais um agente estranho que julga em distancia, e sem a responsabilidade moral de um mandato de quem elle não depende.

Recorrer do individuo para um corpo collectivo, é sempre melhorar de opinião; mas suppor que o juizo de muitos deva ceder á imposição de uma só vontade, é descer do bom para o peior, collocando o arbitrio que extravasa no lugar do conselho que reflecte.

Demais: conhecendo os presidentes de provincia de uma deliberação municipal em gráu de recurso, ou proferem decisão peremptoria, e nesse caso são elles que administram o municipio, em vez das camaras como quiz a Constituição; ou sómente obrigam estas a reconsiderar a materia sujeita, e o recurso torna-se inutil por via de regra, visto que os poderes de quem se recorre insistem commummente no acto que excitou a desconfiança da autoridade revisora. Isso

que se observa na hierarchia judiciaria, onde não prevalecem rivalidades de ordem, com força de maior razão deve dar-se entre funccionarios que se repellem, como os que se fortificam na confiança do governo e os que se apoiam na virtude do sufragio.

Sóbe de ponto ainda o absurdo de semelhante recurso, vista a comprehensão generica do art. 73 da Lei de 1.º de Outubro e a elasticidade que lhe têm accrescentado alguns Avisos do governo.

Antes de tudo, considerou-se objecto de recurso qualquer allegação de offensa, ou verse ella sobre um interesse privado, ou sobre um direito; de sorte que em relação aos actos municipaes ficaram os presidentes conhecendo, a um tempo, do gracioso administrativo e de materia contenciosa; quando esta, por involver direitos garantidos por lei, ou por contracto, não devia commetter-se ao arbitrio de uma jurisdicção singular.

A idéa de confiar o contencioso a tribunaes administrativos, de preferencia ao juizo de um só funccionario, não é de data tão recente: os nossos legisladores é que andavam atrazadissimos em materia de administração, não se apercebendo do que já em seu tempo estava admittido em França. A lei de 28 *pluviose anno VIII* havia attribuido já aos conselhos de prefeitura a autoridade contenciosa que era indevidamente exercida pelos prefeitos. Eis o que disse Rhœderer em um relatorio apresentado ao corpo legislativo:

« Transferindo-se o contencioso da administração para um conselho de prefeitura, além de se deixar ao prefeito o tempo necessario para curar do que lhe pertence, garante-se as partes contra o juizo de um só homem que, ainda affeito a pesar bem os interesses da sociedade, póde influir-se de odios ou affeições quando tenha de apreciar um direito individual. »

Expondo agora a doutrina amplificativa do governo,

temos em primeiro lugar o Aviso 418 de 21 de Setembro de 1869 que, admittindo o recurso em questão ainda no caso em que as partes se digam aggravadas em um direito proprio, confirmou a jurisdicção contenciosa dos presidentes de provincia contra o principio aceito hoje na jurisprudencia administrativa, que recusa confiar á discrição de um funccionario o que só o juizo de muitos póde resolver com acerto.

O Aviso de 22 de Fevereiro de 1872, autorisando ainda os mesmos presidentes a restabelecerem por via de recurso quaesquer empregados municipaes destituidos, feriu a propria lei que deu ás camaras o direito de conservar os seus secretarios *emquanto bem servirem*, e de exonerar tambem os fiscaes e procuradores, ao menos no fim do quatriennio, pela razão de que só ellas podem julgar do bom ou máo serviço de semelhantes empregados. Reintegral-os por acto do governo, é atacar um principio de direito que só ao poder que nomeia confere a liberdade de demittir os serventuarios de sua confiança.

Ultimamente, dispondo o Aviso de 27 de Abril de 1878 sob parecer do Conselho de Estado, que os proprios vereadores podem recorrer da deliberação das camaras uma vez que o assumpto seja de interesse publico, veiu annular o voto da maioria nos corpos municipaes dando ensejo ao vereador dissidente para provocar nova decisão no sentido de algum capricho acobertado á sombra do interesse publico. Si o reclamante fôr da parcialidade do presidente, e o objecto da controversia ligue-se á alguma conveniencia politica, além da instabilidade das deliberações municipaes, o recurso póde tornar-se em arma de partido.

Só ha um meio de preservar a liberdade das camaras desse e outros effeitos da hierarchia: é supprimir os vinculos desta cadêa importuna que a constituição não reconhece.

## SECÇÃO VI

A Lei do 1.º de Outubro exorbitou da esphera constitucional, prescrevendo limites que não tinham sido impostos á acção economica das camaras. — Annullou o principio de autonomia iniciado na de 22 de Setembro de 1828, que reduziu a tutela do Dezembargo do Paço. — Confronto do novo regimen com o da legislação anterior. — Descredito da lei regimental das camaras desde 1833.

A tutela municipal, segundo a lei que discutimos, resume-se nas seguintes disposições:

Licença previa dos conselhos geraes (hoje das assembléas de provincia) para a alienação dos immoveis, e confirmação do seu arrendamento pelos presidentes nas provincias e pelo ministro do imperio na côrte. (Artigos 42 e 44).

Approvação pelo mesmos conselhos das obras mais importantes que se tenham de fazer por empreza, e das posturas municipaes com autoridade de revogal-as. (Artigos 47 e 72).

Finalmente, consenso previo para qualquer applicação extraordinaria da renda municipal. (Art. 77).

Podia uma lei regulamentar prescrever todos esses limites á acção economica das camaras sem autoridade expressa da Constituição?

O artigo 82 foi a unica disposição constitucional que estabeleceu relações juridicas entre as camaras municipaes e os conselhos de provincia. Ahi apenas ordenou-se que *os negocios que começassem naquellas fossem remettidos a estes*, não para dar-lhes solução definitiva; mas para submettel-os

unicamente á consideração do poder legislativo. Bastava isso para convencer que a devolução, de que trata aquelle artigo, referia-se a propostas que por intermedio dos conselhos geraes faziam as camaras afim de serem convertidas em lei, e de nenhum modo queria dizer, que ellas ficassem subordinadas á tutela dos mesmos conselhos.

Em outro lugar tambem já observámos que a intervenção da provincia em negocios de puro interesse do municipio seria contradictoria com o artigo 167 da Constituição, que tornou privativo das camaras o governo economico e municipal das cidades e villas. Como poderiam ellas reger por si objectos de economia, desde que os conselhos pudessem dictar a sua norma de acção precisamente em assumptos dessa ordem, segundo dispoz a Lei do 1.º de Outubro?

Demais, o Titulo 7.º, onde se encontra esse artigo, é o que trata da administração local e define a fórma de seu exercicio. Ahi a Constituição teria encabeçado a tutela, si fosse designio seu introduzil-a no systema administrativo da localidade.

Não se argumente com as faculdades que ella permittiu a uma lei ordinaria para *regular o exercicio das attribuições municipaes, formação de posturas e applicação de suas rendas.* Regulamentar não é exceder o limite dos principios contidos nos traços geraes da Constituição: ella tem uma parte dispositiva que é expressa, e outra que sempre deve subentender-se. Posto que a primeira não excluisse a tutela em termos decisivos, a segunda não podia admittil-a pelas razões seguintes:

É um direito politico o de intervir todo o cidadão nos negocios que, sendo *immediatamente relativos a seus interesses peculiares*, quiz a Constituição que fossem exercitados pelas camaras em seus districtos e pelos conselhos geraes nas provincias conforme dispõem os artigos 71 e 72. Ora, sendo

constitucional tudo o que diz respeito aos limites e attribuições dos poderes, e aos direitos politicos e individuaes do cidadão nos termos do artigo 178, claro é que nenhuma lei regulamentar podia tolher ou ampliar o exercicio daquelle direito e dos dous poderes que formam o seu complemento, desde que a Constituição fixou em termos geraes as suas attribuições sem crear dependencia alguma necessaria de um para outro.

Não é preciso demonstrar que a tutela, como foi applicada pela Lei do 1.º de Outubro, não sómente restringiu o exercicio do poder municipal, como alargou o dos conselhos de provincia com attribuições, que a Constituição não lhes tinha conferido.

Basta reflectir, que tolhendo ás camaras municipaes o poder translativo do dominio, feriu na essencia o direito patrimonial, que é um dos mais caros a todos os que têm uma pessoalidade juridica reconhecida.

A franqueza de cada um dispôr de sua fortuna, satisfazendo necessidades que só elle conhece e aprecia no seu grau de urgencia relativa, foi outro direito offendido no tocante á renda municipal que se tornou em feitoria das provincias. Todas essas faculdades retrahidas pertencem á ordem dos *direitos individuaes* que, segundo a Constituição, não poderiam ser alterados por lei regulamentar si se tratasse de direitos do cidadão.

Finalmente, o poder attribuido aos conselhos geraes de revogarem posturas, sem que ao menos precedesse proposta das camaras, além de ser mais um ataque feito ao seu direito de iniciativa, porque só ellas conhecem o que se deve ordenar ou supprimir em materia de policia interna, não se sabe como pertencia a esses conselhos que, tendo apenas attribuições deliberativas em caso algum podiam revogar posturas que, segundo a intelligencia dada pela Resolução de 25 de Outubro de 1831, eram actos do poder

legislativo a quem cabia aproval-as como disposições permanentes.

Do exposto vê-se, que as bases do nosso regimen municipal segundo a Constituição estavam de accordo com os principios de liberdade, que a Lei do 1.º de Outubro falsificou a pretexto de desenvolver. Cabe dizer aqui o mesmo que a respeito de outras leis notava o senador Alves Branco em sessão da camara vitalicia de 10 de Julho de 1841: « A Constituição entre nós ainda não foi bem comprehendida e applicada por leis regulamentares, que hão de ir pouco a pouco apparecendo e passando em tempo appropriado. » (1)

Depois que o Acto addicional fixou na Constituição o regimen da tutela, parecerá escusado insistir na parte em que o regimento das camaras exorbitou da sua esphera. Entretanto, si nos demoramos nisto foi para completar o estudo da lei em suas disposições primitivas, e convencer que a ella se devem os primeiros golpes desfechados sobre a autonomia dos municipios. Resta provar ainda que em relação ao estado do direito municipal antes da Lei do 1.º de Outubro as camaras não recolheram o beneficio, que deviam esperar do novo regimento na parte que se referiu a economia.

Sabe-se que a tutela municipal era em outro tempo exercida pelo Desembargo do Paço e pelos corregedores de comarca. Extincto esse tribunal pela Lei de 22 de Setembro de 1828, lia-se no artigo 2.º § 10 a seguinte disposição, demonstrando que a mente dos nossos primeiros legisladores era restituir ás camaras municipaes, senão toda, ao menos parte de sua autonomia:

« Além dos objectos de economia municipal que até agora se expediam pelo tribunal do Desembargo do Paço, o

(1) Que diria hoje o sabio estadista, vendo que a reforma das camaras municipaes de accordo com as bazes primitivas da Constituição parece ter-se adiado para as kalendas gregas?

das escusas aos officiaes da governança nos casos de impedimento legitimo e permanente, que ficam a cargo das camaras, pertencerão mais a estas, precedendo as informações necessarias e dependendo da confirmação do Conselho do governo da provincia:

« O aforamento dos bens do conselho.

« Conceder, ou augmentar partidos de medicos, cirurgiões, boticarios e contrastes pelos rendimentos dos mesmos conselhos. »

Concluia-se d'ahi que, fóra destas hypotheses, tudo o mais que fosse objecto de economia ficava sendo de competencia privativa das camaras. Ainda assim, a lei citada referia-se aos antigos conselhos do governo, que a esse tempo já estavam substituidos pelos conselhos geraes de provincia creados pela Constituição e regulados pela Lei de 27 de Agosto de 1828, sendo que nem uma nem outra lhes concederam especie alguma de tutela; donde se segue, que a de 22 de Setembro de 1828 não tinha razão de ser na parte em que sujeitou os aforamentos e os contractos de medicos e cirurgiões á confirmação de conselhos já extinctos.

Parecendo, então, que a independencia juridica dos municipios estava de todo consummada, o que fez a Lei do 1.º de Outubro de 1828?

Em vez de consolidar a liberdade das camaras, que já era um direito adquirido, restabeleceu a tutela com a differença de tornal-a ainda mais estensa, por comprehender todos os actos de gestão economica, fórma de posturas, e sua revogação. Apenas no artigo 65 supprimiu a jurisdicção que tinham os corregedores de comarca em negocios da municipalidade; e, si houve esse cuidado em limitar a estensão do poder judiciario, isentando as camaras da acção indebita deste poder, porque não as libertaram tambem do executivo?

Com a adopção do regimen constitucional manifestou-se

no movimento legislativo de 1826 a 1834 uma tendencia fortemente pronunciada para incutir nas instituições novas o principio democratico de preferencia ao outro que, tornando-se odioso no passado, excitava a desconfiança do futuro. As leis votadas nesse periodo de elaboração organica, como as de liberdade da imprensa, da responsabilidade dos ministros, da creação dos juizes de paz, e dos codigos criminal e do processo, obedeceram ao influxo daquelle pensamento.

Só a do 1.º de Outubro de 1828 foi uma transacção mesquinha com o passado. Conservando a tutela gasta do regimen colonial, não fez mais do que transferil-a, em parte do centro para a provincia, e em parte entregando-a directamente ao governo, que em outro tempo ao menos a exercia por intermedio de um tribunal.

Quando fizermos o historico desta lei, daremos a razão porque ella não se fundiu no mesmo molde das outras. Por emquanto diremos, que o melhor argumento para mostrar até que ponto afastou-se dos bons principios, é que no fim de cinco annos estava desacreditada pela experiencia.

Por Decreto de 3 de Outubro de 1833 nomeou a Regencia uma commissão para rever os defeitos mais salientes do nosso corpo de leis, e apresentar com um relatorio differentes projectos tendentes a emendal-os. Nas instrucções que baixaram para esse fim lia-se no § 6.º do artigo 3.º: « A commissão terá principalmente em vista o melhoramento da Lei do 1.º de Outubro de 1828 de maneira que se estabeleçam meios ás camaras municipaes afim de bem poderem prehencher suas importantes attribuições. » (²).

(²) Compunha-se essa commissão apparatosa de um conselheiro de fazenda aposentado, quatro desembargadores, tres juizes de direito e dous advogados.

## SECÇÃO VII

Historico da Lei do 1.º de Outubro de 1828. — Projecto. — Emendas mais notaveis na camara dos deputados. — Condescendencia com as idéas do senado. — Motivo porque a lei não inspirou-se em principios mais liberaes. — Particularidades na discussão do projecto.

O projecto de lei que se converteu na do 1.º de Outubro de 1828 foi iniciado na camara vitalicia. Talvez por isso tornou-se um mixto informe de concessões liberaes e de principios retrogrados.

Para se comprehender o que era o senado de então, veja-se o que diz delle um historiador insuspeito:

« Posto que alli se achassem reunidos os homens de maior experiencia dos negocios publicos e de mais estensa reputação adquirida no meio das occurrencias politicas, haviam elles todos sido educados na escola de D. João VI, e guardavam tradições e idéas decrepitas. Notou-se então visivel e unanime tendencia a sustentar os principios que mais fortalecessem a autoridade publica, embora se prejudicasse a liberdade civil ou politica. » (1)

Eis ahi porque, organisando a administração municipal, os nossos primeiros legisladores não souberam inspirar-se nas formulas genuinas da Constituição, e o regimento das camaras foi uma transação mesquinha com as idéas do passado.

---

(1) J. M. Pereira da Silva. « Segundo Periodo do Reinado de D. Pedro I». Pag. 103.

Tão monstruoso tinha sido o trabalho que serviu de base ás discussões do senado que, ainda refeito e corrigido alli por uma alluvião de emendas, deixou na outra camara as impressões que se notam nestas palavras de um deputado, quando foi o projecto submettido a este ramo do poder legislativo:

« Si formos a offerecer a este projecto as emendas que elle reclama, tanto na materia como em redacção, será tal a confusão que afinal não nos poderemos entender no modo de votar. »

Discorrendo em seguida, Paula e Souza assignalou os defeitos do projecto, e fez com que elle fosse a uma commissão especial para apresentar uma emenda geral, sendo necessario, e entrarem ambos em discussão. (2)

Possuida de sentimentos muito mais liberaes do que o senado, podia, afinal, a camara dos deputados refundir o projecto com emendas substanciaes em maior numero do que as apresentadas pela commissão, e suggeridas no debate, si não fôra o receio de expor o paiz a ficar mais tempo sem a lei pela reluctancia que, já então, manifestava o senado em approvar emendas da outra camara, ao mesmo tempo que se oppunha ao recurso da fusão, como havia succedido já com o projecto de lei dos Conselhos geraes de provincia, a ponto de ver-se obrigada a camara temporaria a desistir de todas as emendas, para não impedir a passagem da lei.

Foi esse espirito de complacencia, até certo ponto justificavel, com as idéas ferrenhas do senado o que deixou impresso na Lei do 1.º de Outubro o principio odioso da tutela e outros senões de origem, que não poderam ser extirpados.

---

(2) « Annaes » de Maio de 1828. Pag. 30 do Tomo I.

A mesma causa influiu talvez para que ao debate faltassem proporções mais largas.

Entretanto, no decurso de cinco sessões ventilaram-se materias de summa gravidade, como a questão do censo, da elegibilidade estensa, do domicilio, das incompatibilidades, da taxa dos mercados, do recurso das decisões municipaes, e outras em que se procurou modificar a indole restrictiva do projecto.

Entre outras, foram estas as emendas approvadas em sentido liberal:

Augmentou-se o numero dos vereadores e a permanencia das funcções municipaes além dos limites marcados no projecto.

Admittiu-se a elegibilidade dos libertos e dos que tivessem a renda do votante, contra as restricções que nessa parte fizera o senado á doutrina liberal dos arts. 91 e 92 da Constituição.

Contra a elegibilidade restricta eis o que dizia um deputado naquelle estylo sobrio do seu tempo: « Os inconvenientes de uma eleição hão de ser tanto maiores, quanto mais entraves se pozerem á elegibilidade dos cidadãos. Na riqueza não é que consiste a representação; ha ricos que para nada prestam. Porque o votante não ha de ser vereador, desde que o povo queira escolhel-o? Si for mais votado, ha de fazer melhor administração do que o rico, porque isso prova que elle está mais unido ao municipio. » (3)

Sobre o direito de representação por parte das camaras contra o abuso das autoridades, venceu-se que o relatorio das queixas não fosse dirigido só aos presidentes, como tambem aos conselhos geraes de provincia, por confiar-se pouco no zelo de um agente do governo, de quem Vascon-

(3) Xavier de Carvalho. Sessão de 18 de Junho de 1828.

cellos fallara em termos bastante incisivos na sessão de 19 de Junho:

« Si por via de regra os presidentes não submettem á decisão dos conselhos negocios que são da competencia destes, porque dizem ser *a mão direita do imperador e a sua effigie*, quando queiram proteger a um empregado de seu coração não acredito que levem ao conselho as queixas que vierem das camaras municipaes. »

A bem da liberdade do commercio foi egualmente rejeitado um artigo do projecto, que auctorisava as camaras a taxarem o preço dos mercados em occasiões de epidemia e encarecimento de generos.

Para dar-se aqui um quadro mais completo dos melhoramentos feitos ao trabalho vindo do senado, fôra preciso confrontar artigo por artigo do projecto com as disposições beneficas que corrigiram muitos dos seus defeitos. Entretanto, é força reconhecer que o projecto continha algumas disposições uteis, que bem podiam ser adoptadas.

Uma dellas foi conceder ás camaras municipaes alguma cousa do contencioso administrativo, cuja necessidade fizemos sentir em outra parte.

O art. 12, que mandava as camaras reporem no antigo estado as servidões e caminhos publicos obstruidos, ou alterados por abuso dos proprietarios, continha a seguinte disposição:

« Para isso procederão de plano a uma informação summaria e verbal de testemunhas perante as partes, ou seus procuradores, ainda sem citação de suas mulheres. » (4)

No art. 41 da lei que trata deste assumpto ficou supprimida aquella disposição final do projecto. Era a mesma jurisdicção contenciosa que em taes casos permittia a Ordenação do L. 1.º T. 66 § 11, e que a camara dos deputados

(4) *Diario Fluminense* de 23 de Junho de 1827.

julgou impropria dos corpos municipaes, que se tratava de reduzir a funcções puramente administrativas.

Como já observámos, e teremos ainda de fazel-o em occasião conveniente, aquella medida desprezada como excrescencia, ou principio obsoleto da antiga legislação, não só daria ás camaras municipaes a força e prestigio de que ellas carecem na execução de suas deliberações, como estaria hoje de accôrdo com a sciencia do direito que reconhece a necessidade, em certos casos, de investir a administração publica de uma *certa jurisdicção*, para que não fique em tudo sujeita á autoridade judiciaria com poder de annular ou impedir muitos dos seus actos, que requerem execução prompta e são de utilidade incontroversa.

Posto que em 1828 já eram conhecidos tribunaes administrativos em França, e o estudo deste ramo do direito se havia fundado alli por Degerando e Macarel, é certo que os nossos legisladores estavam ainda muito longe do progresso que mais tarde elucidou o problema da jurisdicção administrativa em ordem a convencer que a divisão e harmonia dos poderes não excluem a legitimidade daquelle direito, e, antes, conciliam o interesse da justiça com os interesses geraes da administração.

Entretanto, o que estava nas idéas daquelle tempo, e os nossos politicos tinham por doutrina constitucional inviolavel, era: não distrahir da alçada da justiça ordinaria a menor particula da autoridade judiciaria em materia de contestação ou letigio, e fazer desapparecer a antiga confusão de funcções de justiça e de administração em uma mesma autoridade.

Todavia, o deputado Cruz Ferreira, em sessão de 22 de Junho daquelle anno, como que tinha lobrigado já uma certa distincção entre funcções municipaes puramente administrativas e as de caracter juridico: as primeiras que se referiam á parte economica e policial, e as segundas á

imposição das penas de multa e prisão, querendo que para os aggravos feitos nesta ultima parte fossem á Relação do districto os recursos interpostos pelas partes, e aos conselhos geraes os que versassem sobre materia puramente administrativa.

Oppondo-se a semelhante doutrina, o deputado Xavier de Carvalho abundou em argumentos deduzidos da Constituição, para mostrar que o systema das ordenações estava abolido na parte em que attribuira ás camaras municipaes o direito de julgar que, segundo a nova ordem de cousas, devia pertencer ás autoridades judiciarias. (5)

Contra a distincção suscitada pelo deputado Ferreira venceu-se, que os aggravos fossem por via de recurso reparados pelos conselhos geraes e presidentes de provincia (art. 73 da Lei de 1.º de Outubro). No emtanto, as palavras finaes deste mesmo artigo «*quando a materia fôr meramente economica e administrativa*» parecem deixar entrever que ha deliberações municipaes que, não sendo de caracter simplesmente administrativo, vieram assim a ficar sem recurso, quando a lei devêra sêr mais explicita e providente sobre este assumpto grave, e que ainda hoje se resente da confusão de idéas reinantes ao tempo em que se promulgou o nosso primeiro regimento de camaras.

(5) Os dous pequenos discursos proferidos em um e outro sentido leem-se a pag. 180 dos «Annaes» de Junho de 1828. Tomo 2.º

# SECÇÃO VIII

Descentralização administrativa de 1831 a 1834. — Effeitos negativos da revolução ácerca da reforma municipal. — Influencia accidental do Codigo do processo. — A reforma da Constituição aventada em 1831. — Esterilidade de todos os projectos no que dizia respeito ás camaras municipaes.

Com a revolução de Abril de 1831 entraram as camaras municipaes em um periodo de esperanças fallazes, que tiveram por dezenlace a emancipação das provincias em 1834, ficando o regimen do municipio em condições ainda mais detestaveis do que as da Lei do 1.º de Outubro, já desacreditada pela experiencia.

N'esse triennio de fervor democratico, que accentuou-se pelo federalismo representado no parlamento, qual foi o impulso de reforma que teve o elemento municipal na essencia de sua organisação? Algumas attribuições mais que, vindo augmentar-lhe o expediente, sem accrescimo de direitos substanciaes emquanto a economia e a admistração, pareciam calculadas no intuito sómente de lisongearem a paixão democratica d'aquelles tempos.

Quando em todo o paiz erguia-se um brado de revolta contra a supremacia do poder central, e se tratava de fortalecer o elemento popular, investindo os juizes de paz de tamanho prestigio e autoridade, a ponto de se tornarem os arbitros da situação e serem até na côrte consultados pela Regencia e pelo ministerio em negocios politicos da maior gravidade, nenhuma lei se occupou de dar aos corpos

municipaes a precisa independencia, affrouxando, em parte ao menos, a severidade da tutela, e abrindo-lhes alguma fonte de renda mais abundante para o custeio de suas necessidades. (1)

Occasionalmente apenas, quando se tratava de organisar algum outro ramo do poder, ou regular qualquer especialidade do serviço, é que os reformadores da epocha se lembravam de contemplar as camaras com alguma migalha de honra, ou de attribuições, sem utilidade real para ellas, desde que não vinham alterar o seu organismo economico e tiral-as da inanição em que jaziam.

Foi assim que, pelo Codigo do Processo, tiveram parte na nomeação dos juizes municipaes, de orphãos, e promotores, por propostas que faziam ao governo em listas triplices.

Repartiam os districtos e indicavam o tempo e lugar em que lhes parecia conveniente reunir as juntas de paz.

Apuravam a lista dos jurados; nomeavam escrivães para o juiz de paz, inspectores de quarteirão, e exerciam alguns outros actos de menor importancia que não precisamos referir, para convencer que nada disso influiu nas condições organicas da municipalidade.

Que importavam essas regalias, quando o fim da lei não era fazer um beneficio real ás camaras; porém organisar a administração da justiça, tornando-a menos dependente do poder central e mais ligada ao principio electivo?

Póde-se dizer que a municipalidade de então era apenas uma valvula de respiro para os legisladores, como era para

(1) Pelo contrario, discutindo-se nas sessões de 19 e 20 de Junho de 1832 na temporaria um projecto de lei, autorisando as camaras municipaes a contrahir emprestimos para a construção de obras necessarias aos respectivos municipios, foi elle regeitado, allegando uns que as camaras não inspiravam confiança, outros que a lei seria nulla para as mais pobres que não conseguiriam o emprestimo, e inutil para as mais ricas que não careciam desse recurso. Não valeu serem estas argucias magistralmente respondidas por Alves Branco, Evaristo, e Rebouças. — « Annaes » de 1832. Vol. 1.º pags. 117 e 121.

os governos e para os partidos um recurso de occasião para cobrir decretos monstruosos, legitimar situações inexperadas, e assumir a responsabilidade de erros e desvarios, a que fôra muitas vezes arrastada em quasi todas as peripecias politicas d'aquella quadra succedanea de uma revolução melindrosa e exigente. (2)

Verdade é, que pelo Codigo do Processo o producto das fianças e multas applicou-se ao cofre das camaras; mas por outro lado contrahiram encargos novos que, não só absorviam esses recursos insignificantes, como entravam ainda pela cifra de suas rendas ordinarias. (3)

Em suas relações com os agentes do governo tão pouco mereceu a municipalidade que lhe garantissem alguma independencia: pelo contrario, o Decreto de 29 de Março de 1833 autorisou os antigos chefes de policia a inspeccionarem os seus actos, e darem parte delles ao governo, quando julgassem conveniente. (4)

Eis ahi tudo quanto a instituição municipal poude alcançar de uma epocha, que abria com anciedade o caminho das mais atrevidas reformas!

Tratando-se de uma Constituinte para realisar as aspirações mais queridas do liberalismo de então, qual foi a idéa capital consignada no projecto de reforma de 1831 com relação ás camaras municipaes? Nem uma palavra, ao menos, que indicasse aos futuros constituintes a fórma organica que devia assumir a municipalidade de accôrdo com as idéas radicaes do projecto.

---

(2) Não sómente fizeram que as camaras municipaes tomassem parte na questão encandecente da remoção do tutor imperial, como em outras que occorreram depois do 7 de Abril.

(3) Foram oneradas com o pagamento de custas nos processos em que a justiça é autora: com a apozentadoria para juizes de Direito, e pelo Decreto da Regencia de 28 de Dezembro de 1833 com o ordenado dos carcereiros, que já não eram de sua nomeação: com o aceio das cadeias e o sustento dos prezos pobres, etc.

(4) Reproduzido na Lei de 3 de Dezembro de 1841. Art. 4.º § 5.º.

N'esse documento historico, que se tornou immortal pela ousadia dos principios contidos no plano da reforma politica mais vasta de quantas se têm suggerido no parlamento, vê-se que a camara proponente deslumbrou-se tanto com a idéa do federalismo na monarchia, com a extincção do poder moderador e do conselho de Estado, com a temporariedade do senado e a creação de assembléas provinciaes legislativas, a ponto de lançar á margem a constituição do municipio que, devendo participar do mesmo espirito de autonomia administrativa, que se propunha para as provincias, só apparecia no projecto com a formula mesquinha, e porventura insidiosa, do § 12 que dizia:

« Nos municipios haverá um intendente que será n'ellas o mesmo que o presidente nas provincias. »

Não se difinindo ahi a natureza das relações em que ficariam os corpos municipaes para com a autoridade dos intendentes, acaso não podia a constituinte armar esse novo representante do poder central de tamanha supremacia, que chegasse a observar toda a liberdade dos municipios?

Demais, a ideia de crear-se um intendente em cada municipio não era a recordação sinistra de um nome já execrado na historia pelas communas francezas do seculo XVII? (5)

Quando se discutiu essa mesma proposta de reforma na camara temporaria, surgiram projectos do mais arrojado liberalismo como: que se abolisse a religião de Estado, que cada assembléa decretasse a constituição politica de sua provincia; que a magistratura fosse electiva. etc., etc. A ninguem occorreu organisar a instituição municipal brazileira

(5) Para se ter uma idéa perfeita do que foram os intendentes no systema de centralisação provincial desde o reinado de Luiz XIV, veja-se Tocqueville, « L'Ancien Régime et la Révolution », pags. 55 e 56; e o « Diccionario politico » de Garnier Pagés.

no sentido das idéas que haviam triumphado com a revolução.

Sabido é que na sessão de 9 de Julho de 1831 fôra lido, e chegou a segunda discussão na camara dos deputados o famoso projecto de reforma constitucional assignado por Francisco de Paula Souza, José Cezario de Miranda Ribeiro e Francisco de Souza Paraizo, onde, em mais de duzentos artigos e outros tantos paragraphos, refundia-se quasi toda a nossa Constituição politica, sendo afinal substituido por outro do proprio Miranda Ribeiro, que apenas continha onze proposições. N'aquelle mesmo projecto, que foi a expressão exagerada dos primeiros assomos da reforma, e tão insoffrida que nada se deixou á acção vindoura da Constituinte, nem por isso a organisação municipal assumiu as feições que eram de esperar do liberalismo sedento da occasião.

Transcrevemos abaixo as idéas mesquinhas do projecto ácerca de municipalidades, onde se vê que no capitulo 6.º, a excepção do numero de vereadores, nada se adiantou sobre o regimen da Constituição e da lei do 1.º de Outubro.

No capitulo setimo, que deu aos intendentes municipaes o poder de executar as posturas das camaras, ficavam elles nessa parte, como em tudo mais, debaixo das ordens dos presidentes de provincia. Posto que de eleição popular, nem por isso deixavam de ser agentes do governo, desde que eram executores ao mesmo tempo das leis geraes e provinciaes, e deviam obediencia aos presidentes.

Além de serem as posturas das camaras sanccionadas pelo intendente respectivo, tinham ainda de sujeitar-se á approvação da assembléa provincial com direito de revogal-as. (6)

(6) Capitulo 6.º — Artigo. Haverá em todas as cidades e villas do imperio municipalidades, ás quaes compete prover por meio de

Por fim a Lei de 12 de Outubro de 1832 que decretou as bazes da reforma deixou em completo silencio o regimen municipal, o que não impediu todavia a Constituinte de 1834 de incluir subrepticiamente no Acto addicional a reforma das camaras com sacrificio destas e vantagem exclusiva das provincias, como a seu tempo mostraremos.

---

posturas ao governo economico e policial das mesmas cidades e villas, e applicar as suas respectivas rendas.

Art. Serão nomeadas de dous em dous annos por eleição directa dos cidadãos activos do municipio, e constarão de sete vereadores nos municipios que tiverem até 2,000 fogos; de nove nos que tiverem até 3,000, de onze até 4,000; e de treze nos que tiverem mais.

Capitulo 7.º — Art. Haverá em todas as cidades e villas um intendente e um vice-intendente, ao qual competirá executar e fazer executar, « *debaixo das ordens do presidente da provincia,* » as leis geraes do imperio, as particulares das provincias, e bem assim as posturas municipaes.

Art. Sanccionará as posturas das camaras, que serão remettidas e confirmadas ou regeitadas pelas assembléas provinciaes no mesmo caso em que as leis provinciaes são remettidas e confirmadas ou regeitadas pela assembléa nacional.

Art. As assembléas provinciaes poderão revogar as posturas das camaras municipaes á vista de representações motivadas contra ellas, feitas por algum ou alguns cidadãos das respectivas municipalidades, caso as mesmas camaras não as tenham revogado. « Annaes » de 1834. Pag. 27. Vol. 1.º

# SECÇÃO IX

Exame do Acto Addicional em referencia ás camaras municipaes. — O centralismo na provincia em contradicção com os principios cardeaes da reforma. — Supremacia indebita das assembléas. — Extincção final da liberdade dos municipios. — Descredito da Lei de 12 de Agosto de 1834.

O Acto Addicional foi para as camaras municipaes do Brazil um legado funesto da revolução. Não é a primeira vez que o despotismo administrativo surge das entranhas de uma democracia, que se desvanece com o esplendor de suas conquistas.

Imprimindo á tutela dos municipios uma fórma juridica, mais extensa e mais depressiva do que a do regimen anterior, é fóra de duvida que o Acto Addicional não só empeiorou a sorte das municipalidades, como foi uma contradicção palpavel com os mesmos principios de liberdade administrativa, que haviam incitado a reforma de 1834.

Revela-se de frente a contradicção, ao ler-se o artigo inicial da lei que, tomando por base da autonomia das provincias a doutrina exarada em artigos da propria Constituição, começa por derivar a reforma nestes termos:

« O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercitado pelas camaras dos districtos e pelas assembléas, que, substituindo os conselhos geraes, se estabelecerão em todas as provincias com o titulo de assembléas legislativas provinciaes. »

Ora, não sendo outro o direito de que trata o art. 71 da Constituição, senão o de *intervir todo o cidadão nos negocios de sua provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares*, é visto que, para ser concludente, devia o Acto Addicional repartir com certa igualdade entre a provincia e o municipio o livre exercicio d'aquelle mesmo direito constitucional, cada um na esphera de seus interesses peculiares. Onde a fonte juridica é a mesma, a disposição legal deve ser uniforme, pois que nenhuma razão de necessidade havia para que a provincia interviesse com mais liberdade na gestão dos seus negocios, do que as camaras municipaes nos seus districtos.

Um e outro ramo da administração estava igualmente centralisado: a provincia nas mãos do governo e da assembléa geral; o municipio sujeito á mesma direcção suprema, e ainda aos conselhos geraes e presidentes de provincia. Si a decentralisação foi o meio excogitado pela reforma para regenerar um desses elementos de actividade local, não podia o outro ficar adstricto a condições inferiores, sobordinado á provincia, como se fôra ahi uma especie de servo da gleba. Na ordem dos direitos politicos que emanam da soberania da nação um não é, por certo, mais precioso do que o outro. (1)

Portanto, ainda tolerando-se que aos corpos municipaes não investisse o Acto Addicional do mesmo poder legislativo a que pareciam ter tão bom direito como as provincias, cumpria, pelo menos, que se lhes désse faculdades mais amplas, e certo gráu de independencia que nem por isso iria de encontro aos interesses provinciaes, do mesmo modo

(1) Na ordem dos factos sociaes o municipio veiu antes do Estado, do qual se formaram as provincias; e, quando em 1821 as capitanias do Brazil passaram a ter este nome, já existiam municipalidades constituidas. Antes mesmo de ser o nosso territorio dividido em capitanias pela Carta de Lei de 28 de Setembro de 1532 já existiam traços do governo local na primeira colonia fundada em 1531.

que aos legisladores de 1834 pareceu que a franqueza das provincias não prejudicava os interesses geraes da nação.

Violando abertamente todos esses principios, que estavam nos designios da democracia gerada em 1831, o que fez a reforma? Não deu á municipalidade um só direito novo, e entregou a dictadura administrativa ás assembléas de provincia com toda esta profusão de arbitrio sobre as camaras municipaes:

« Legislar sobre os casos e fórma da desapropriação por utilidade dos municipios; e sobre a sua policia e economia, precedendo proposta das camaras.

« Fixar as suas despezas; decretar impostos; fiscalizar o emprego de suas rendas e a conta de sua receita e despeza.

« Finalmente, legislar sobre a creação, suppressão e nomeação de empregos municipaes, estabelecimento de seus ordenados; e autorizar as camaras a contrahir emprestimos. »

A complexidade legislativa de todos estes poderes concentrados na provincia não veiu aniquilar alguns reziduos de liberdade municipal que haviam escapado ao antigo regimen?

Antes, a intervenção dos conselhos geraes, segundo a Lei do 1.º de Outubro, restringia-se a alienação dos immoveis, ao arrendamento, ás obras municipaes decretadas por empreza, e á sancção das posturas. Hoje, ainda com a autoridade que todas as assembléas de provincia têm mais ou menos liberalisado aos presidentes a ponto de se ingerirem em quasi todas as minucias da administração local, não dá esta um passo que não seja em virtude de lei, ou de ordem do governo na provincia.

A clausula de só poderem as assembléas legislar sobre a policia e economia municipal, precedendo propostas das camaras, não exime estas da dependencia de uma lei pri-

vativa para qualquer medida importante de natureza policial ou economica, e tão pouco de serem desattendidas as suas representações, ainda as mais justas e bem motivadas. Por outro lado, é illuzorio esse direito de iniciativa desde que, sem ella, podem as assembléas provinciaes legislar sobre impostos, e sobre a despeza municipal, que são objectos de economia ; além de outras mais ou menos relacionadas com a policia administrativa.

Não é sabido que quasi todas as assembléas iam burlando na pratica essa mesma precedencia de propostas, sob pretexto que ella não se referia a objectos de policia? O art. 1.º da lei interpretativa do Acto Addicional foi quem veiu restabelecer n'esse ponto a boa doutrina, e restituir ás camaras aquella particula de iniciativa esbulhada, posto que até hoje não seja no todo mantida pela uzurpação de algumas assembléas recalcitrantes. (2)

O art. 10 §§ 5.º e 6.º do Acto Addicional, que attribue ás camaras municipaes a regalia apparente de proporem o seu orçamento e os meios de occorrer ás suas despezas, em todo o caso resolve-se no arbitrio de serem ou não attendidas pelas assembléas, que, ainda sem a proposta municipal, podem supprimir alguma verba já existente na receita, e até impôr novos encargos no orçamento da despeza. Mais de um exemplo se tem dado d'esse arbitrio, e de crear-se até uma gratificação avultada a beneficio de empregados estranhos á municipalidade, sendo esta onerada com o respectivo pagamento, como succedeu a uma camara do norte, que, representando ao governo geral contra esse

(2) Sobre o direito de revogar posturas e legislar em materia de policia e economia sem proposta das camaras, ainda depois da interpretação do Acto Addicional, veja-se o procedimento de varias assembléas de provincias, e a instabilidade das decisões do governo e do proprio Conselho de Estado nos « Estudos Praticos » do V. do Uruguay Vol. 1.º §§ 177 e 180.

accrescimo de despeza, que ella não tinha proposto no orçamento, foi indeferida por consulta do Conselho de Estado em 12 de Fevereiro de 1863, cujo parecer concluia por estas palavras: « O orçamento das camaras, para as assembléas, está na mesma razão que o orçamento dos presidentes de provincias. *É apenas uma base para informação da assembléa.* » (3)

Para fazer-se uma idéa do vexame desses orçamentos que se attribue á vontade das camaras, tome-se por typo a legislação financeira de qualquer provincia do Imperio, e ver-se-ha a infinidade de pêas que ligam a acção economica dos municipios, quanto á fórma da arrecadação e o modo de effectuar as suas despezas. (4)

Relativamente aos emprestimos, ficaram as camaras na mesma condição de meras supplicantes de um favor, que muitas vezes equivale á recusa, desde que a autorisação por via de regra envolve clausulas de juros tão módicos e annuidades tão fracas para o mutuante, que ninguem se aventura a sacrificar um capital de certa importancia para satisfazer as urgencias do municipio.

Eis ahi os legados que a reforma liberal de 1834 deixou em beneficio das camaras! Nenhum d'esses direitos inculcados foi, de certo, novidade: a Lei do 1.º de Outubro de 1828, art. 77, já os tinha prevenido n'estes termos:

« Geralmente proporão (as camaras) ao conselho geral de provincia, tanto os meios de augmentarem suas rendas como a necessidade ou utilidade de fazerem d'ellas alguma extraordinaria applicação. »

O que fez, portanto, o Acto Addicional a não ser o

(3) « Estudos Praticos », § 184 do 1.º Vol. Veja-se ahi a integra do parecer do Conselho de Estado, e o exemplo de uma lei provincial do Amazonas sobre a tal gratificação.

(4) V. Lei provincial do Rio de Janeiro n.º 1188 de 23 de Agosto de 1860.

de serviço de armar as assembléas de provincia de um poder discricionario, que abate o melindre e torna imprestavel o fructo de uma instituição, que todos os povos livres acariciam e zelam com orgulho?

Esse erro voluntario, ou essa imprevidencia, digamos de passsagem, foram em grande parte a causa de certa desmoralisação que fez decahir o valor essencial da reforma, aliás de muito merito em relação aos direitos da provincia, que se procurou descaptivar de uma tutela insupportavel.

Entre outros ataques, que deu occasião de attrahir por parte de seus adversarios, o Acto Addicional chegou a ser vulnerado nestes termos: « Dirigidas as provincias por certas influencias (os progressistas da epocha) que tambem o eram da camara dos deputados, era natural que estas se quizessem consolidar e perpetuar, acastellando-se nas assembléas provinciaes e nas capitaes de provincia, reunindo nas suas mãos o feixe das redeas que haviam de conservar na *dependencia e dirigir* os mais pequenos negocios dos municipios. (5)

Sem averiguar a justeza, ou a paixão partidaria, que dictou aquellas palavras, o certo é que, si o elemento municipal não fosse sacrificado pela reforma, nem teria o adversario essa brecha para investil-a, e nem occasião para se dizer mais liberal do que os democratas fogosos de 1834, como se colhe deste outro juizo do mesmo escriptor em seguida ao trecho que transcrevemos: « A grande missão liberal do partido conservador tem sido de combater e derrocar esses castellos, senão a bem da liberdade (dominação) de poucos, a bem da liberdade de muitos. »

Restabelecendo a verdade politica neste ponto, diremos: que, si a escola conservadora não é quem ha de operar a reforma municipal no molde democratico que repugna com

(5) V. do Uruguay, «Estudos Praticos» § 176. Pag. 207 do 1.º Vol.

os seus principios, por outro lado tambem os liberaes inconsequentes, ou de iniciativa pobre, não são os mais aptos para realizal-a no sentido dessa politica systematisada e franca, que é propria dos grandes commettimentos e dos partidos que militam sem reservas mentaes suspeitas ou indecorosas.

# SECÇÃO X

Reformando a organisação municipal, a legislatura de 1834 excedeu os limites do poder constituinte. — A tutela não estava nos designios da Constituição. — Defeza do Acto addicional por Tavares Bastos: refutação. — A supremacia das provincias não aproveitou aos interesses reaes da municipalidade. — A instituição illiberal dos prefeitos pelas assembléas de provincia. — Confronto do Acto addicional com a Constituição belga de 1831.

Não tinha a camara dos deputados de 1834 poderes illimitados para reformar a Constituição. Adstricta aos artigos, que a Lei de 12 de Outubro de 1832 julgou reformaveis para o unico fim de converter em assembléas legislativas os conselhos geraes de provincia, e, não tendo a mesma lei mandado reformar nenhum dos artigos 167, 168 e 169 que tratam de camaras municipaes, é nossa opinião que essa legislatura excedeu os limites do poder constituinte, alterando a forma organica dos municipios com infracção manifesta da doutrina constitucional. (1)

Em parte alguma da constituição estava incluida a tutela que o Acto addicional impoz aos corpos municipaes. O que ella havia prescripto nos artigos 81 e 82 sobre as attribuições dos conselhos de provincia, já o dissemos, referia-se no primeiro, aos negocios mais interessantes de *suas provincias* e não dos municipios, cujo *governo economico e municipal* o

(1) A Lei de 12 de Outubro de 1832 sómente mandou reformar os artigos 73, 74, 76, 77, 80, 83 § 3.º, 84, 85, 86, 87, 88 e 89 da Constituição.

artigo 167 incumbiu essencialmente ás camaras das cidades e villas; no segundo, onde se dizia que os negocios começados nas camaras fossem *remettidos* aos conselhos geraes, só teve a constituição em vista conferir ás mesmas camaras o direito de iniciativa, propondo á assembléa geral legislativa projectos de lei por intermedio apenas dos conselhos geraes de provincia. (2)

A tutela foi uma excrescencia da Lei do 1.º de Outubro de 1828 que feriu nessa parte o espirito liberal da constituição (3). Pelos mesmos motivos não podia o Acto addicional perfilha-la sem autoridade para tanto, e muito menos dar-lhe a estensão desmesurada que veiu a extinguir de uma vez a liberdade dos municipios.

Foi sob pretexto que o legislador constituinte submetteu as camaras municipaes ás assembléas de provincia. Como se tinha de regular as attribuições legislativas destas assembléas, a proposito de desenvolver a autoridade dos antigos conselhos, posto que suas relações com a municipalidade fossem de outra natureza, armou-se o poder provincial de mais um elemento de supremacia, legislando compridamente sobre negocios municipaes. Se não houve tactica, foi um erro deploravel dos interpretes da situação, julgando que desse modo revestiam de maxima importancia a franqueza que cumpria dar ás provincias.

O systema de centralisação provincial, segundo o projecto apresentado em sessão de 7 de Junho e corrigido em parte a esforços da minoria da camara, era tal que até os presidentes de provincia tinham, não só o direito de impôr delegados seus junto aos corpos municipaes, como o arbitrio extravagante de incumbir a empregados geraes negocios privativos da municipalidade, e vice-versa. (Art. 22 §§ 2 e 7).

---

(2) Este assumpto já deixamos desenvolvido na Secc. 2.ª deste 3.º livro.

(3) V. Seccs. 5.ª e 6.ª

Tambem podiam os mesmos presidentes nomear conselheiros seus, com tanto que fossem deputados provinciaes, a quem se conferia o poder absurdo de darem parecer sobre a sancção de leis por elles proprios decretadas. (Dito art. § 1).

Pelo art. 11 § 7, (que são os mesmos do Acto addicional) no poder conferido ás assembléas de decretar a suspensão e demissão dos magistrados, que aliás mostrou-se no debate ser uma usurpação do poder moderador, estava incluido até o arbitrio de declarar o magistrado *inhabil para exercer* qualquer outro emprego! Vê-se ahi que o centralismo provincial não invadia sómente os direitos da municipalidade, como prerogativas constitucionaes de outros poderes. (4)

O publicista mais affecto ao Acto addicional defende nestes termos a absorpção do elemento municipal pela provincia:

« Tendo cada municipio interesses peculiares, que variam segundo as condições locaes, não se lhe deve applicar uma constituição uniforme. Por isso o Acto addicional conferiu ás provincias a liberdade de regular esses interesses, consultando as circumstancias de cada localidade, e adaptando-lhe o systema de governo que lhe fosse mais proveitoso. » (5).

Ha neste argumento uma subtileza: é verdadeiro o principio: mas, para ser logica a applicação, devia concluir antes pela liberdade do proprio municipio, do que por sua sujeição á provincia.

Por isso mesmo que a variedade dos interesses locaes impõe a conveniencia de um regimen apropriado á situação economica de cada municipio, é que se lhe deve confiar a gestão exclusiva dos seus negocios.

Administrar de perto, é attingir ao maximo proveito da descentralisação. Como desconhecer que no governo do

(4) Vejam-se outras disposições do projecto nos Annaes de 1834. Vol. 1.º, pags. 104 a 106.

(5) « A Provincia », por Tavares Bastos. Parte 2.ª, cap. 4.º, pag. 147 a 152.

municipio por si mesmo é onde o administrado mais se avisinha do gerente, e habilita-o para melhor comprehender e zelar os seus interesses?

Deplora o escriptor que a interpretação do Acto addicional tolhesse ás assembléas de provincia o meio de fazerem á municipalidade o bem que a reforma tinha em vista. O que fizeram, porém, ellas nos seis annos anteriores á Lei de 12 de Maio de 1840? Nem melhoraram a situação economica das camaras, nem lhes deram a menor liberdade de acção.

Recebendo varias provincias, até ao anno financeiro de 1840 a 1841, cerca de dous mil contos de subvenção pelo Estado a pretexto de falta de recursos proprios, nem assim as camaras municipaes recolheram o fructo que era de esperar desses e outros auxilios ministrados, ainda muitos annos depois, a um grande numero de provincias (6). Veja-se o Aviso de 24 de Janeiro de 1844, censurando uma assembléa do norte por ter despendido sommas avultadas com os theatros, jubilações, e pensões diversas, ao passo que recebia do thesouro cento e cincoenta contos de supprimento que *deixava de applicar a objectos mais urgentes.*

Citam-se as leis provinciaes de S. Paulo e outras desse periodo, creando prefeitos a bem do serviço municipal. O que eram elles? Orgãos antipathicos da presidencia que as provincias impunham no seio das camaras com assistencia n'ellas, fazendo pressão no voto, e exercitando actos de tutela arbitraria que eram outras tantas cadêas opprimindo a actividade dos corpos municipaes. (7)

---

(6) O quadro de todos os supprimentos feitos pelo Estado a differentes provincias póde-se vêr nos « Estudos Praticos » do V. do Uruguay. Vol. 1.º, § 205, pag. 247.

(7) Pela Lei provincial de S. Paulo de 11 de Abril de 1835 eram os prefeitos das cidades e villas nomeados pelos presidentes da provincia com ordenados de 1:600$ a 2:400$; executavam suas ordens, e as posturas; fiscalisavam os empregados do municipio; nomeavam fiscaes; assistiam as sessões das camaras onde propunham o que julgassem

Sorprende ouvir a um publicista, que batalhou com armas finas na vanguarda de nossa democracia, dizer que esses commissarios rudes do poder executivo eram em algumas provincias *complementos necessarios* á Lei do 1.º de Outubro de 1828 e ao Codigo do processo. Não tomavam elles o lugar dos juizes de paz, exercendo como os delegados da Lei de 3 de Dezembro autoridade criminal, de policia, e ainda servindo de administradores municipaes? Dir-se-hia que, applaudindo a idéa dos prefeitos, o auctor da *Provincia* traçava ahi o elogio pratico dessa mesma lei que elle diz *figurára em nossos codigos, mas de cuja existencia bem podéra duvidar a posteridade.* » (8).

Garantia por outro lado o illustre expositor do Acto addicional que, mais tarde, seria abolida a lei dos prefeitos, desapparecendo a necessidade que houve de crea-los; e que as assembléas de provincia *por si mesmas* renunciariam a uma tutela *vexadora e perniciosa*, adoptando por fim o ideal dos Estados-Unidos onde o municipalismo é uma escola de liberdade e de governo. Muito bem; mas, se ellas nunca o fizessem, que meio havia de obriga-las a entrarem nesse caminho?

Os governos tutores nunca se inclinam a libertar por si os seus pupillos, em quanto estes não se revoltam disilludidos por promessas fallazes. A tutela de seculos, que

---

conveniente; e ainda organizavam a guarda policial, e prendiam os delinquentes.

A de Pernambuco de 14 de Abril de 1836, passando aos prefeitos e sub-prefeitos as attribuições criminaes e policiaes dos juizes de paz, dava-lhes tambem a autoridade de prenderem, formarem corpos de delicto, e influirem directamente nos actos da municipalidade.

Vejam-se tambem as leis semelhantes do Ceará de 4 de Junho de 1835, e de Alagoas de 12 de Março de 1838, uma das quaes chegou até a abolir as juntas de paz e juizes municipaes, dando aos prefeitos a execução das proprias sentenças crimes, etc., etc.

(8) Era tão impopular a instituição dos prefeitos, que serviu de motivo á revolta do Maranhão, e em 1839, ouvindo o presidente da provincia os chefes de um e outro partido ácerca da capitulação proposta pelos insurgentes, foram elles de opinião que a assembléa revogasse a lei da prefeitura. « Hist. do Brazil de 1831 a 1840 », por J. M. Pereira da Silva. Cap. 5.º, pag. 281.

ainda hoje opprime as communas da França, demonstra que a generosidade official é algarismo falho, para não dever entrar nos calculos de um povo onde tem perdurado certo regimen de vassallagem.

E como as nossas assembléas de provincia poderiam renunciar *por si* a tutela que, tendo-se fixado na Constituição pelo Acto addicional, nem por lei ordinaria é hoje susceptivel de extirpar-se?

Foi esse o maximo empecilho da reforma de 1834. A Constituição tinha confiado a uma lei regulamentar o modo de ir-se organisando o governo dos municipios segundo as necessidades do tempo, o que hoje não se póde mais effectuar com essa facilidade por causa do embaraço constitucional.

Creando assembléas de provincia, imitámos a Constituição belga de 1831 sem copiar um de seus grandes meritos, que foi o de estabelecer sómente as bases da organisação provincial e communal, que depois tiveram o seu desenvolvimento na Lei de 30 de Abril de 1836. Foi essa lei que, regulando as attribuições dos Conselhos provinciaes, creou ao lado delles a deputação permanente, ambos circumscriptos á administração da provincia, em quanto os negocios da communa foram regidos á parte pela Lei de 3 de Maio de 1836 modificada pela de 30 de Junho de 1842, e outras que, posto admittissem a tutela em certos casos, não a entregaram aos conselhos de provincia com reuniões annuas e fulminando a communa com leis vexatorias, mas á deputação permanente em contacto mais chegado e continuo com os corpos municipaes. Por isso, a organização destes tem recebido na Belgica transformações faceis e de summo proveito para a liberdade das communas. (9)

(9) Fóra as leis citadas, vejam-se as de 1.º e 31 de Março, 13 de Abril, 1.º e 20 de Maio de 1848; 12 de Junho de 1871; 18 de Maio de 1872 e 31 de Março de 1874.

Entre nós não houve aquelle bom senso legislativo: tudo gravou-se no Acto addicional. Dir-se-hia que o provincialismo de 34 atou as camaras municipaes a um poste de ferro, do qual não se podessem eximir facilmente.

Foi de muito criterio este aviso de um deputado na sessão de 9 de Julho, ao discutir-se a reforma da Constituição:

« Guardemo-nos bem de inserir neste acto de reformas cousas que não sejam verdadeiramente constitucionaes; porque além de ser isto uma incompetencia, ou erro, póde resultar dahi a impossibilidade de reformar-se, um dia, cousas que eram em si regulamentares, e depois só se pódem alterar pelo modo e tramites pelos quaes sómente se podem reformar os artigos constitucionaes. » (10)

É precisamente o que tem acontecido. De regulamentar que era a organisação dos corpos municipaes, tornou-se em materia constitucional, desde que passou a fazer parte das attribuições de um poder politico como são as assembléas de provincia. Perpetuando-se a tutela na Constituição, sem grande esperança de vêl-a ao menos modificada, póde-se dizer que a nossa municipalidade está entregue a um supplicio semelhante ao de Prometheu. D'onde virá o Hercules que ha de remi-la do martyrio?

---

(10) Alvares Machado. V. « Annaes do Parlamento » de 1834. Tom. 2.º, pag. 58.

# SECÇÃO XI

Contribuem as camaras municipaes para a reforma de 1834. — Têm o mesmo destino das communas francezas depois da revolução. — A lei de 3 de Outubro de 1834 exagerando a autoridade dos presidentes. — Suspensão administrativa das camaras. — Sua illegitimidade e confronto com o que se passa em diversos paizes. — Entre nós esta faculdade não tem o menor correctivo.

Memoremos aqui uma circumstancia historica de certo valor para mostrar como a legislatura de 1834 trahiu o elemento municipal, que tanto havia confiado em suas disposições democraticas. Referimo-nos ao grande serviço que fizeram as municipalidades do imperio, promovendo a convocação de uma constituinte, que se dizia empenhada em decentralisar a administração com proveito da liberdade local.

Crêem muitos que aquelle successo notavel foi inspiração particular das provincias que, por influencia dos conselhos geraes representados na camara de 1831, iniciaram ahi a reforma da Constituição. Não ha duvida que o elemento provincial, auferindo maior vantagem da decentralisação projectada, contribuira em grande parte para esse acontecimento, e chegou a ponto de dominar o espirito da deputação onde o interesse dos municipios teve a infelicidade de ser mal representado.

Entretanto, nem foi elle quem preparou e dirigiu a opinião publica para a revolução de Abril suscitada na Côrte, e d'onde veiu o impulso da reforma ; e nem esta se

teria realizado sem a participação de outras forças vivas da sociedade em cujas entranhas estava, de ha muito, gravada aquella exigencia da situação. É como diz um historiador de nossos dias: « A reforma foi a bandeira politica desenrolada antes e depois do movimento de Sete de Abril; e, ao tempo em que ella se iniciou na Camara, preponderava em todo o paiz o espirito democratico, irrequieto, contagioso, e consequencia necessaria da revolução victoriosa » (1).

Havendo, porém, necessidade de um orgão mais chegado á vontade dos povos, que levasse ao parlamento aquelles votos da opinião universal, quem se encarregou de legitimar assim o commettimento legislativo de 1831, imprimindo-lhe esse cunho de popularidade que serviu de base á indicação da reforma? Foram as camaras municipaes do Brazil.

De facto, durante as sessões legislativas de 1831 á 1832 mais de duzentas representações havia o corpo municipal dirigido a um e outro ramo do parlamento, pedindo a revisão do pacto fundamental (2). O resultado foi o que já dissemos: a legislatura de 1834 sacrificou os direitos municipaes no interesse do provincialismo absorvente.

Tem sido esse o destino fatidico da municipalidade em todos os tempos: na vanguarda dos grandes commettimentos é sempre a ultima a recolher o espolio de suas fadigas. O que foi feito da communa franceza, que tanto se apaixonára pela revolução de 89? Começou por cahir sob a autoridade administrativa dos departamentos, desde a famosa lei de 14 de Dezembro promulgada pela constituinte; soffreu os golpes da Convenção, e acabou entregue

(1) « Historia do Brazil » de 1831 a 1840, pelo Conselheiro J. M. Pereira da Silva. Pag. 30.

(2) Veja-se o discurso do deputado Caetano de Almeida em sessão de 20 de Junho de 1832. « Annaes », vol. 1.º, pag. 120.

ao poder dos prefeitos do regimen consular e do imperio (3).

Entre nós, de uma situação democratica semelhante soffreu a municipalidade os dous jugos impostos ao mesmo tempo: a supremacia das assembléas de provincia pela lei de 12 de Agosto de 1834, e a dos presidentes pela de 3 de Outubro do mesmo anno.

Examinemos este especimen de hyerarchia administrativa, que veiu complementar a obra ingrata da subserviencia dos municipios.

Que a lei de 3 de Outubro, concebida no mesmo espirito do Acto Addicional, teve em mira estreitar as malhas da rede administrativa nas provincias, ainda com sacrificio das liberdades locaes, denuncia-se logo pela fórma absurda, e um tanto feudal, do artigo preambular que diz: « O presidente da provincia é a primeira autoridade d'ella. *Todos os que n'ella se acharem* lhe serão subordinados, *seja qual fôr* a sua classe ou graduação. »

Vulnerado nos debates por varios oradores, que se oppunham a tão grande preponderancia do elemento governativo nas provincias, a ponto de abranger até alguns funccionarios estranhos a hyerarchia civil, além de outros reputados independentes pela Constituição, passou aquelle artigo com a mesma redacção esdruxula do projecto vindo do senado (4). Posto que seus defensores na temporaria

---

(3) Diz Savary: Les communes n'eurent point à se louer du régime revolutionnaire. Les théories de centralisation excessive, plus puissantes que jamais à cette époque, n'admettaient point, à côté de la souveraineté populaire, de petites associations locales qu'on eut accusées de former un Etat dans l'Etat. Aussi, la commune, qui avait été jadis le premier adversaire du pouvoir féodal, se trouva-t-elle confondue, par un singulier retour des événements, dans la proscription de toutes les institutions issues de la féodalité.—« Un Projet de Loi sur la Décentralisation ». Ed. de 1870, pag. 85.

(4) Veja-se os dous notaveis discursos de Souza Martins em opposição á esse artigo. Pags. 189 e 198 do vol. 2.º dos « Annaes » de 1834.

O mais incisivo foi o de Luiz Cavalcanti que dizia: « A segunda

buscassem attenuar-lhe o absolutismo da phrase, declarando que seu espirito era apenas considerar os presidentes de provincia como *centros de unidade administrativa*, *sem prejuizo da independencia inherente ao caracter de certos empregados*, o certo é que na expressão vaga desse artigo se tem assentado o systema de hyerarchia exagerada, que faz dos nossos corpos municipaes outros tantos subalternos do poder executivo.

A organisação administrativa da França tem exercido entre nós certo contagio deploravel, inoculando principios que não se podem adaptar ao nosso regimen municipal. Já em outro lugar mostramos que, tanto pela origem como pela natureza das funcções, as camaras municipaes do Brazil não podem reputar-se adstrictas á administração central, como são as communas francezas e as de certos paizes regidos por leis peculiares (5). Si ahi as municipalidades têm, como diz Laferrière, um *caracter mixto* por serem os *maires* a um tempo administradores da comumna e funccionarios do Estado, é porque ainda hoje prevalece a antiga accumulação de funcções *proprias* e *delegadas*, que remonta á lei de 14 de Dezembro de 1789, e não existe entre nós, onde as camaras municipaes pelo seu regimento não tiveram attribuições estranhas á sua policia e economia, de fórma que auctorisem o poder central a ter um delegado seu junto ao governo peculiar dos municipios.

Não obstante, o proprio Vivien descrevendo a hyerarchia que prende os funccionarios da administração em França e a disciplina imposta aos empregados do executivo, reconhece que ella não comprehende *os magistrados municipaes*

---

parte do artigo é anticonstitucional e até despotica. Ficam assim os proprios bispos subordinados aos presidentes; o poder judiciario, sempre tido por independente; e com especialidade as Relações, que nunca receberam ordens d'aquelle funccionario. Esta lei, boa para a Turquia, não póde servir para a America. »

(5) V. Secc 5.ª

cujas funcções são gratuitas, semi-electivas, e de uma natureza toda *especial* (6).

Por força dos mesmos principios é tambem nossa opinião, que aos presidentes de provincia não se deve permittir a faculdade de suspender as camaras municipaes.

A suspensão administrativa póde algumas vezes tirar á estas o meio de fazerem o bem, dando ao governo o arbitrio de fazer o mal.

Como correctivo de abusos, é um constrangimento superfluo, desde que o recurso das partes e a responsabilidade criminal são meios legaes de obviar excessos e de punir os seus delictos.

Si, applicada como medida de urgencia nos casos mui raros de conspiração contra a ordem publica, póde acautelar interesses de momento, imposta a arbitrio dos presidentes, a pretexto de não cumprimento de qualquer ordem sua, póde tornar-se em instrumento de capricho. A invasão do poder municipal pelo executivo não teria em casos taes um remedio prompto para obstar á oppressão e á consequente nullidade dos corpos municipaes.

Posto se tenha entendido que elles podem ser suspensos por acto dos presidentes, segundo a lei de 3 de Outubro de 1834 que no art. 5.º § 8.º lhes deu essa faculdade em relação a *quaesquer empregados*, crêmos que nesse numero não deviam entrar os vereadores, assim como fôra repugnante comprehender o tribunal do jury, os collegios eleitoraes, e as assembléas de parochia. A prova de que a lei soffre restricções habeis em sua latitude apparente, está no Aviso de 29 de Janeiro de 1844 que isentou de semelhante suspensão os membros das relações, e os tribunaes superiores (7).

---

(6) « Etudes administratives ». Pag. 61.

(7) Fundada em bons principios a lei provincial da Parahyba do Norte de 23 de Outubro de 1840, declarou que as camaras municipaes

Infelizmente, porém, a cadêa hyerarchica entre nós continúa a ter sujeitos á esse capricho do governo os membros da camara municipal, que tambem se devem reputar magistrados, tanto mais independentes, quanto o povo que os elege é só quem os póde destituir das funcções pela suppressão do mandato.

Atidos á phrase núa da lei, que largo abuso não têm feito os delegados do governo nas provincias daquella faculdade, que não se estende sómente aos crimes puniveis, como até aos erros de officio que as camaras municipaes podem por si mesmo reparar, reconsiderando seus proprios actos sem nenhum detrimento para o publico?

Em França, onde as communas foram sempre mais sujeitas, a suspensão dos conselhos municipaes pelos prefeitos teve certos correctivos nas formalidades que constam das leis de 5 de Maio de 1855, e de 24 de Julho de 1867. Ao passo que entre nós é arbitraria e por tempo indefinido, na Hespanha o governador de provincia só a póde infligir ao alcaide e aos conselheiros, membros do *ayuntamiento*, mediante parecer da commissão provincial. Excedendo de certo limite, cessa a suspensão; e, quando sufficientemente motivada, o governo leva o negocio ao conselho de Estado que o resolve em prazo determinado, remettendo-o ao tribunal competente, unico que póde destituir os membros do conselho municipal. Isto segundo as leis de 23 de Junho e 20 de Agosto de 1870.

---

não estão sujeitas a suspensão por acto do poder executivo. Foi, porém, annullada pela geral de 9 de Novembro de 1841 por contraria á Constituição, no emtanto que esta, em parte alguma, deu aos presidentes de provincia semelhante autoridade.

# SECÇÃO XII

Projectos de reforma municipal propostos pelo governo em 1862 e 1869. — Critica dos mesmos por Tavares Bastos. — Nossa opinião a respeito do que foi apresentado pelo Sr. Conselheiro Paulino José Soares.

Descripto o estado do nosso regimen municipal com os seus vicios deploraveis de organismo, antes de expormos as bases em que julgamos dever assentar um systema franco de reformas, tomemos conhecimento de alguns projectos que têm vindo a luz do parlamento.

Por iniciativa do governo ha dous trabalhos dignos de exame acerca de municipalidades: um do Marquez de Olinda, proposto no senado quando ministro do imperio em 1862, e que não chegou a discutir-se; outro do Sr. Conselheiro Paulino José Soares, ministro da mesma repartição em 1869, coberto por um parecer de commissão da camara dos deputados.

Nenhum delles contem um plano de reforma radical, quando este assumpto é dos que devem ser encarados de frente e com a firmeza de principios que não se resolvem por meias medidas.

Conformando-se com o regimen depressivo do Acto Addicional, e no intuito apenas de introduzir o melhoramento que coubesse nos limites de uma lei ordinaria, ambos os projectos mantêm o vicio organico da tutela e da centralisação, mais ou menos disfarçadas por certos vislumbres

de autonomia, em parte insufficiente, e em parte annullada por disposições repugnantes.

Descriminemos sua analyse, ouvindo primeiro a critica judiciosa de Tavares Bastos:

« Propunha-se o projecto do governo em 1862 emancipar em parte as camaras municipaes da tutela que as opprime, permittindo-lhes tomar resoluções definitivas sobre a applicação da sua receita aos differentes serviços municipaes, e entre estes enumerando alguns que ainda se consideram geraes e provinciaes. Creava, porém, um administrador municipal escolhido pelo governo e os presidentes dentre os vereadores, e tantas attribuições lhe dava que neste agente administrativo se convertia o poder municipal. »

« Por outro lado, e não obstante a garantia derivada da prosença do representante da auctoridade, não se deixava o municipio inteiramente livre, como deve sêl-o, na votação dos seus orçamentos que continuariam dependentes da approvação annual.

« O do ministro do imperio de 1869, sem dar ao municipio a autonomia que pedimos, contém, todavia, uteis providencias, conferindo nos artigos 36 e 37 resolução propria em alguns negocios, comquanto não comprehenda no seu numero outros de maior importancia; e, fazendo regedor da parochia o vereador eleito por ella, resolve de um modo liberal a questão dos agentes administrativos. Entretanto, a assembléa municipal, entidade nova que ahi surge composta de membros não electivos, é imitação dos conselhos geraes de França, sem necessidade que a isso obrigue; e, si maior auctoridade consente esse projecto á camara do municipio neutro (art. 87), impõe-lhe um prefeito nomeado pelo imperador. » (1)

Para nós o projecto do Snr. Conselheiro Paulino, posto

(1) A « Provincia » por Tavares Bastos. Cap. 4.º pag. 157 a 159.

que aceitavel em muitos pontos, incorre ainda em outras censuras:

Exigindo as qualidades de eleitor para o cargo da vereança, apartou-se da doutrina liberal da Constituição que teve tão sabios motivos para alargar mais o circulo da elegibilidade municipal, do que o da elegibilidade politica.

Não eleva o numero dos vereadores, além de mais um especial por cada parochia, conservando o mesmo da lei vigente que é arbitrario e sem base alguma na população, hoje muito mais avultada e instruida do que em 1828. (²) Tão pouco attendeu, que as parochias ruraes mais povoadas estavam no caso de dar, pelo menos, mais um vereador do que as outras, sendo regedor o mais votado, e o outro simples representante de sua parochia.

Em vez de reduzir a já tão ampla, como perigosa, intervenção dos presidentes de provincia em negocios municipaes, acrescenta-lhes novos arbitrios. Sobre tudo, applicando ás nossas camaras a distincção franceza de funcções proprias e delgadas, conclue subordinando-as á autoridade dos mesmos presidentes em objectos de administração geral de que forem encarregadas, como si ellas podessem por sua indole tornar-se em agentes da administração superior, que na provincia deve ter delegados proprios para todos os serviços locaes.

A organisação administrativa da parochia, que é uma das melhores idéas do projecto, resente-se de um principio aristocratico pela sua junta, em parte composta de simples proprietarios, que podem não ser da confiança da parochia, o que torna-se ainda mais saliente na assembléa municipal, onde a admissão dos grandes contribuintes com voto deliberativo e em numero tão elevado, póde, uma vez unidos

(²) Referimo-nos aqui á Legislação anterior a Lei de 9 de Janeiro de 1881 por termos publicado esta critica do projecto no n.º 9 do *Itatiaya* de 1.º de Janeiro desse anno.

a outros membros das juntas parochiaes, que como elles não forem electivos, constituir uma maioria perniciosa que annulle inteiramente a acção dos vereadores, a despeito de serem estes os orgãos naturaes e de maxima confiança dos seus municipes.

A assembléa municipal em si é já uma superfetação odiosa. Revela desconfiança contra os eleitos do povo, e complica inutilmente o jogo do systema: a que vem ainda esse appendice de membros antipathicos á instituição para deliberar sobre questões de impostos, quando, justamente por serem os mais tributados, presume-se que hão de fugir sempre á decretação de novos encargos, embora necessarios para accudirem ás urgencias do municipio?

Já em outra parte fizemos sentir que a adjuncção dos maiores contribuintes, em numero igual ao dos membros da municipalidade, vem das leis francezas de 14 de Dezembro de 1789, de 15 de Maio de 1818, e de 18 de Junho de 1837, que a seu turno imitaram o direito romano do Baixo Imperio, oude os *honorati* e os *possessores* entravam em certos casos no gremio da curia. (3) Não se advertem os imitadores do romanismo caduco que, antes de tudo, tinha isso lugar somente nas cidades de provincia, e que o curialato no dominio dos imperadores era de uma constituição tão fortemente aristocratica que havia sempre o cuidado de abastecel-o dos homens de maior fortuna, com exclusão embora dos mais intelligentes, o que não se coaduna hoje com a indole dos povos livres. (4)

Em relação á camara do municipio neutro o projecto não só exceptuava attribuições e faculdades importantes, aliás permittidas ás camaras de provincia, como entregava ao governo a approvação do orçamento e das proprias re-

(3) V. Secc. 8.ª L.º 2.º
(4) V. Secc. 9.ª do L.º 2.º onde tratamos amplamente do estado de decadencia do municipalismo romano nos ultimos tempos.

soluções municipaes com autoridade de expedil-os por decreto no caso de recusa, além do direito de prorogar as sessões e de convocal-as extraordinariamente.

Nas municipalidades de provincia fugiu ao inconveniente de impor-lhes um delegado do poder executivo, ao passo que na côrte o prefeito é ao mesmo tempo executor municipal e agente do governo com uma subvenção desmesurada, obrigando-se a camara a pagar ainda a metade do ordenado para sujeitar-se á dupla influencia desse preposto da corôa.

A não ser o espirito de imitação franceza, que motivos teria o autor do projecto para conferir menos liberdade ao municipio neutro? Pode-se temer ahi a vertigem revolucionaria das antigas communas de Pariz, quando na historia só ha titulos de abono para recommendar serviços feitos pela camara do Rio de Janeiro desde a nossa emancipação politica?

Occupe-se o governo com os negocios do Estado; e, por ter ao pé de si uma corporação municipal que tambem administra, mas em outra ordem de interesses, não é isso que lhe dá o direito de immiscuir-se em negocios da edilidade que só lhe podem acarretar o desprestigio resultante dos conflictos, ora com a camara, ora com o interesse particular despeitado. (5)

Concluimos, repetindo ainda aqui uma observação de Tavares Bastos em referencia a camara do municipio neutro:

« Uma administração municipal, que desde já moveria orçamento maior de 4.000 contos, superior ao de qualquer provincia, e com autoridade sobre vasto, senão demasiado territorio, careceria sem duvida de um mecanismo particular. Não havia consistir a reforma nessa regulamentação

(5) Como succedeu na questão dos poços instantaneos da empreza Gary, dos cortiços, e outras que não foram de maior gloria para o ministro do imperio.

excessiva de que é um exemplo mais o decreto de 31 de Dezembro de 1868, relativo aos orçamentos e balanços e á prestação de contas da camara municipal da côrte. Pelo contrario, renunciasse o governo a tutela que exerce sobre o municipio do Rio de Janeiro, e lhe désse o parlamento organisação que o approximasse, por assim dizer, de uma verdadeira provincia. » (6)

A regulamentação excessiva, de que falla o illustre critico em referencia ao decreto de 31 de Dezembro de 1868, é por parte do governo a syndicancia mais rigorosa e esmerilhadora que se tem visto acerca do movimento economico daquella camara. Não admira que no anno seguinte, o mesmo ministro, que expedira o decreto, se mostrasse avaro em conceder certas regalias ao municipio neutro, elaborando um projecto de reforma municipal que foi ainda uma homenagem ás leis de 1.º de Outubro de 1831, de 20 de Outubro de 1838, e de 26 de Março de 1840 que serviram de base áquelle decreto.

Não lhe fazemos carga por ter sido, quanto a reforma das camaras, mais coherente com as idéas politicas da sua escola do que affeiçoado a um systema de liberdades publicas, de que não se lhe podia exigir o maximo complemento. (7)

---

(6) É muito menor o districto federal de Colombia, pois comprehende somente 70 milhas quadradas; mas as duas cidades, Washington e Georgetown, tem cada uma a sua municipalidade independente. A « Provincia. » Pag. 162.

(7) A admissão dos maiores contribuintes na assembléa municipal do projecto acaba de ser eliminada em França pela reforma decretada este anno (1882.) Quando ahi se trabalhava, ha muito tempo, para semelhante suppressão, e o mesmo se observa em outros paizes com iguaes tendencias, não seremos nós que havemos de refundir o poder municipal sobre esse molde gasto e atrazado que remonta a tradições antiguissimas.

# SECÇÃO XIII

Qual o systema de reformas que convem ao nosso regimen municipal. — Razões fundamentaes. — Parte electiva. — Suffragio universal. — Complementos. — Este é o systema que mais se conforma com o genio da instituição.

Entremos na questão da reforma. Quaes são as bases em que deve assentar o novo regimen das camaras?

Só ha uma fórmula synthetica para resolver com lealdade o problema da autonomia dos municipios: — é a participação mais livre possivel do maior numero de cidadãos na gerencia dos negocios locaes. —

Onde uma parte minima do povo elege os seus representantes, e estes partilham com o poder central o governo do municipio, ha no primeiro caso uma oligarchia odiosa que mata o numero, base do systema representativo das maiorias; e no segundo a acção destructiva de dous elementos que se contradizem: um, porque é a autoridade retrahindo a iniciativa do outro; e este, porque tem necessariamente de perverter-se pela inercia que degrada, ou pela revolta que desorganiza.

Por qualquer das fórmas, nem a generalidade do povo exerceria o direito de intervir nos negocios publicos que a Constituição garantiu a *todos* os cidadãos, e nem o governo economico e municipal das cidades e villas seria *privativo* das camaras, como ella havia insinuado em suas theses primitivas.

O regimen do municipio deve assentar, portanto, sobre uma base triplice de reformas fundamentaes : — suffragio estenso, elegibilidade mais ampla, e deliberação autonoma.

## PARTE ELECTIVA

Tres reflexões preliminares, que emanam da indole *sui generis* dos corpos municipaes e de suas tradicções historicas, convencem que a urna do municipio deve franquear-se ao maximo numero de votantes e de elegiveis.

Antes de tudo, a vida municipal não se prende pelos mesmos laços da existencia politica. Nos comicios da parochia o que o cidadão confia a seus governantes é a sorte da familia, da propriedade commum e dos confortos da vida social: ahi o voto não póde ser um favor da fortuna, ou uma regalia da intelligencia. Rusticos e instruidos, pobres e abastados, participam do mesmo interesse local que por sua comprehensão e variedade affecta mais ou menos o bem estar de todas as classes. Como ha um interesse infallivel para cada membro da familia municipal, ha já tambem uma voz soberana para cada um dizer o que sente, e o que deseja em relação ás suas necessidades. O suffragio para todos é o meio de satisfazel-as, e a um tempo de acalmar o pundunor civil ferido pela desigualdade.

Em segundo lugar não tem o mandato administrativo o mesmo alcance da delegação politica que entende com interesses geraes distantes, e que, por mais complicados, exigem tambem no eleitor maior somma de capacidade para a escolha de seus representantes; emquanto o bom instincto do parochiano é muitas vezes sufficiente para comprehender as necessidades locaes que elles têm diante dos olhos, assim como os homens mais aptos para satisfazel-as. A constancia das relações diarias cria no povo essa intuição facil que suppre a agudeza dos instruidos.

Finalmente, a instituição municipal deve aproximar-se, quanto possivel, á sua origem. Era sem grilhões na consciencia, e sem definidores pretenciosos da capacidade alheia, que os povos mais antigos praticavam o governo da communa, elegendo os seus primeiros magistrados com o acerto instinctivo das sociologias que nascem á sombra de costumes ingenuos.

Resulta de toda essa theoria fundamental, que o systema electivo que mais se coaduna com a indole essencialmente democratica da instituição municipal é o suffragio generalisado, tendo por limites naturaes a maioridade civil e o goso dos direitos de cidadão.

O voto censitario, que na evolução social moderna tende a desapparecer, á medida que os povos se afastam de preconceitos ainda originarios do regimen feudal-romano (1), tem menos razão de ser applicado á eleição municipal do que á representação politica. Si o instincto do povo é sufficiente para fazel-o comprehender onde é preciso construir uma ponte, ou uma estrada, e acertar na escolha dos mais habeis para o desempenho de taes serviços, tão pouco se deve presumir que, por ter o cidadão a renda de um pobre operario, que apenas consegue trabalho para si e sua familia, deixe de interessar-se, como o rico ou o mais forte contribuinte, pela boa administração do municipio, onde uns e outros têm os mesmos direitos, posto que em condições individuaes differentes. Proletario, ou não, qual será o municipe que não tenha interesse em votar para que a edilidade lhe proporcione bons caminhos, boa policia e todos os commodos da vida social e de familia?

(1) A constituição censuaria dos romanos, regulando o estado civil e politico, tambem conferia o poder electivo só aos que tinham bens inscriptos nos livros do censo —*adscripta censita* —. Pelo feudalismo sabe-se que a condição essencial do poder, como dos privilegios, determinava-se pela propriedade do solo. Talvez de ambas as fontes proveiu o censitarismo politico dos tempos modernos.

A liberdade municipal será sempre uma ficção degradante onde o systema electivo não fôr a consagração pratica d'aquelle principio indestructivel da egualdade absoluta da pessoa. A que se reduz o governo do povo por si mesmo, quando a sua maxima parte obedece apenas, e a minoria é quem dispõe de tudo sem consultal-a? A logica na lei é uma de suas primeiras virtudes; e nas sociedades bem constituidas o dever sempre se resolve em uma compensação de direitos, tanto mais gratos quanto se proporcionam aos encargos que pesam sobre o cidadão. Nada mais illogico e detestavel do que obrigal-o a pagar impostos, a servir na milicia, e a obedecer a outros, sem que tenha o direito de *saber por que, de dar ou recusar o seu consentimento, e fazer aceitar a sua opinião pelo que ella vale em si propria.* Essas palavras de Stuart Mill contêm o melhor argumento pratico a oppôr-se á aristocracia do voto.

A universalidade do suffragio não é sómente o meio mais natural de attingir a perfeição representativa pela totalidade das opiniões enunciadas: adherindo hoje á constituição organica de varios paizes, demonstra que, pelo menos em relação ás communas, o voto generalisado não impede, e antes tem sido um dos melhores fiadores de sua prosperidade, como succede em França, a despeito do seu conhecido systema de restricções municipaes, na Suissa, na Hespanha, nos Estados-Unidos da America, e mais povos que se regem pelo mesmo principio electivo (²).

Onde subsiste ainda o systema opposto, ha em compensação, o censo differencial que exprime a necessidade de se dar mais largueza ao voto municipal, do que á eleição

(²) Na propria Inglaterra tem ella já muitos adeptos; e na Belgica sabe-se a agitação havida o anno passado no parlamento, pondo o ministerio Orban em attitude critica pela proposta de suppressão do censo na eleição communal e provincial; além dos fervorosos *meetings* que se levantaram por esse motivo.

politica. Na Belgica o censo politico é de 42 fr. e 32 c. pelo menos, de contribuição directa; emquanto para o eleitor provincial é de 20, e 10 sómente para o eleitor da communa. Na Italia, onde o censo geral é de 40 fr. de impostos, desce de 25 até 5 na eleição municipal, conforme a população de cada communa (3). O que significa isso, que mais ou menos se observa em outros paizes, senão que o eleitorado administrativo deve reger-se por normas peculiares em razão de serem os interesses locaes de uma natureza mais intima e mais diffusa do que os interesses do Estado?

Assim é, que o regimen censitario vae perdendo aos poucos o terreno que havia usurpado ás tradicções livres do municipalismo de outr'ora; e, começando a restituição pelo governo das communas, onde o abaixamento do censo tem a sympathia de tantos povos illuminados, é de suppôr que em um futuro bem proximo a emancipação geral do voto seja uma das garantias mais preciosas da liberdade municipal da Europa. O que impede que no nosso paiz a autonomia electiva seja, desde logo, a expressão pura e directa da soberania local, quando elle insiste, de ha muito, por uma reforma profunda na organisação de nossas camaras?

A indole essencialmente pacifica de um povo agricola, onde não ha que temer o genio irrequieto e audacioso das classes operarias que formigam na Europa, é uma garantia de mais para não nos determos diante d'esse perigo que se attribue á liberdade do suffragio. Ainda que de futuro se desenvolva entre nós aquelle germen de excitações populares, é sempre melhor não encarecer o gozo da grande liberdade, do que, recusando a, suscitar pretextos naturaes

(3) Sendo aquelle o censo da Lei de 20 de Março de 1865, o projecto de reforma de 1876 fez ainda maior reducção.

para a revolta. Ha entre os publicistas francezes uma formula expressiva para tranquilisar n'essa parte os interesses da ordem. *Mettre dans la main de l'ouvrier le bulletin de vote, c'est lui retirer le fusil.*

Faz-se grande argumento da ignorancia das massas para contraindicar no Brazil a pratica de semelhante systema. Vamos responder com exemplos:

Antes de tudo, o abuso das qualificações passadas, onde raro foi o cidadão que não se julgasse votante, póde-se dizer que havia já introduzido em nossos costumes o suffragio universal; e nem por isso a escolha dos vereadores, por via de regra, deixou de recahir nos homens *bons* da localidade. Cotejando, por outro lado, o estado da instrucção publica no nosso paiz com o de alguns outros, onde o voto diffuso não prejudica, vê-se que a relação entre analphabetos e instruidos não é muito mais favoravel nas populações ruraes de povos que se dizem mais cultos. Em França, onde o terço dos homens e mais de metade das mulheres não sabe ler ou assignar o seu nome, ha em certas communas algarismos que contristam, como diz Charles Robert, alludindo a um inquerito feito em 1861. Em algumas a ignorancia é a mesma, e em outras maior ainda do que a dos nossos municipios mais centraes. (4)

Ahi a communa illetrada nem por isso desfallece, ou incorre no desprezo publico. É que a ignorancia não exclue

(4) Em uma communa do *Indro* dous, sobre cem apenas, sabem lêr e contar suportavelmente. No *Sena e Marne*, paiz de grande cultura, só ha um trabalhador por dez que póde assignar o seu nome. Sobre os 1,200 habitantes de uma communa da *Charente Inferior* quatro apenas escrevem uma carta. Finalmente, em uma communa rural de *Vienne*, que conta 2,000 habitantes, nenhum sabe ler, excepto algumas familias ricas. «Dictionnaire de la Politique» par M. Bloch. Verb. Instruction primaire. — Para provar que ainda hoje o estado da instrucção apresenta em alguns departamentos algarismos deploraveis, veja-se o que disse este anno (1882) o ministro Jules Ferry em seu relatorio sobre os departamentos da Vendéa e Morbihan.

o bom senso, que, alliado á virtude civil, por sua vez tem feito no mundo grandes cousas. Quem ensinou os nossos antigos municipes a elegerem os homens selectos do seu tempo que lançaram os primeiros traços da administração local, creando a policia, a escola, o templo, e abrindo as entranhas do deserto ao commercio e á agricultura?

Em ultima analyse: o suffragio universal não póde trazer damno posto em pratica ao mesmo tempo que se fomenta a instrucção, a liberdade da imprensa, os meios de associação, e outros complementos naturaes que servem para educa-lo.

O habito de exerce-lo é já um grande meio de illustrar os povos; e, si o Estado deve á estes a instrucção gratuita, por isso mesmo que não paga essa divida, não lhe assiste o direito de remi-la tirando ao cidadão uma parte preciosa de sua liberdade. Não bastam os crimes que elle pune e emanam da ignorancia, de que o individuo não é o primeiro responsavel?

Supprimir ao cidadão certa qualidade de regalias, por que não se lhe tem ensinado o modo de exerce-las, é imitar o plantador selvagem fustigando a arvore que se tornou esteril, porque elle proprio não soube cultiva-la.

Mony, em seu excellente livro sobre a *Decentralisação*, recorda como um dos melhores meios de moralizar o suffragio universal o augmento de attribuições livres nos conselhos da communa, porque então os eleitores della comprehenderão melhor a importancia e a vantagem de terem bons administradores. Com relação ás nossas municipalidades, uma das providencias, além de outras que se prendem á questão do suffragio e devem incorporar-se na reforma que indicamos, é confiar-lhes o trabalho de promoverem a instrucção, creando escolas em toda a parte á custa de suas rendas; e sendo estas insufficientes, por meio de subvenções ou impostos, como se pratica hoje em quasi todas

as communas da Europa, e nos Estados-Unidos d'America.

Purificando assim a fonte d'onde emana o seu prestigio, a edilidade á frente do ensino deve seguramente esforçar-se para receber a honra do mandato das mãos de um povo illustrado e são. Tanto é verdade que, reformar pela base o seu systema electivo, é elevar a instituição á altura de seu grande destino.

# SECÇÃO XIV

O suffragio universal impõe-se pela logica e pelos interesses da ordem. —A se admittir o regimen censitario, não deve o eleitorado municipal assentar sobre as bases restrictivas da Lei de 9 de Janeiro de 1881. — Critica da Lei n'essa parte. — Que meios ha de ampliar a liberdade do voto com a reducção do censo. — Bases de um novo systema.

A reforma do elemento municipal entre nós é uma questão que cumpre resolver com o respeito dos principios e a ouzadia da franqueza. Si querem a autonomia da instituição com a logica por methodo, é preciso não ampliar sómente as attribuições devidas aos corpos municipaes; mas alargar tambem a esphera do voto onde está o segredo do seu prestigio. O contrario disto é amesquinhar a base do edificio que se procura talhar em molde mais corpulento.

Conceder toda a liberdade de acção aos que administram, e negar ao maior numero dos administrados a faculdade de retrahir-lhes o mandato na presença dos grandes abusos, é excitar o arbitrio d'aquelles, e reservar para estes o flagello da oppressão. Ainda por este lado o suffragio universal impõe-se como uma garantia de ordem para o systema de reforma que em nossa opinião é o que mais se conforma com o genio da instituição.

Entretanto, não é fóra de proposito discutirmos o assumpto, encarando por outro lado a solução do problema. A fé que temos nos principios não é a mesma quanto aos

homens politicos: uns, porque julguem o nosso paiz mal disposto ainda para assimilar todo o espirito da liberdade moderna, outros, por se convencerem que haveria inconveniente em adoptar o suffragio absoluto para a escolha dos vereadores, subsistindo o censo para a representação politica, não é de crer que tão cedo os nossos legisladores se compenetrem das vantagens do voto universalizado.

A entender-se, portanto, que a eleição municipal deve ser censitaria, qual deve ser o censo para o eleitorado administrativo?

A partir d'esse principio, que meios ha de ampliar por outro lado o direito de voto, de modo que nos approximemos, quanto possivel, á indole da instituição municipal?

Sendo mister dar, ao menos, um passo para diante no systema restrictivo adoptado pela recente lei de 9 de Janeiro com relação ao eleitor das camaras municipaes, eis aqui algumas bases accompanhadas de razões justificativas que julgamos dever suggerir aos que por ventura reclamem de nós o estudo da questão por outra face:

1.ª

« Para o votante, como para o eligivel, o antigo censo da Constituição, art. 92 § 5.º »

O maior attentado da lei de 9 de Janeiro contra a liberdade do voto foi a identificação censitaria dos dous eleitorados que pelo regimen anterior baseavam-se na distincção fundamental dos interesses politicos e administrativos. Retrahindo o suffragio municipal á uma immensidade de cidadãos que antes podiam exerce-lo, e multiplicando o antigo eleitorado de 2.º gráu sem elevar-lhe o censo, os legisladores de 1881, menos progressistas por um lado do que os constituintes de 1823, cogitaram mais de regalias politicas, do que da liberdade civil que é a base de todas

as outras. (1) Si elevar a renda primitiva do votante, é ferir o principio da maior representação do povo nos negocios da municipalidade, reduzi-la seria o mesmo que ir ao encontro do suffragio universal que se deseja evitar. O censo que a Constituição havia deixado para o eleitor dos vereadores é, por tanto, o termo medio entre o voto absoluto e o systema oppressivo da lei de 9 de Janeiro.

Quanto ao meio pratico de descriminar os dous eleitorados, nenhuma difficuldade haveria mediante um trabalho duplo de qualificação, em que fossem classificados os votantes segundo as suas cathegorias de renda, concorrendo uns e outros para a eleição municipal.

2.ª

« Podem votar por si, e ser votados, os que tiverem 21 annos de idade, ou antes della forem por direito emancipados. »

Tomamos por medida do suffragio activo e passivo a maioridade civil, por que não tem mais razão de ser a doutrina constitucional baseada sobre a maioridade do Direito patrio do seu tempo, que é hoje obsoleto. Por outro lado, a jurisprudencia pratica do assumpto em varios paizes d'Europa é: que a autonomia civil por via de regra induz a liberdade politica. Vota em França, na Italia, e na Belgica, o que tem 21 annos; como o burguez emancipado na communa ingleza, e em toda a parte onde se presume que o homem apto para reger sua pessoa e bens tem o mesmo discernimento para regular a sua consciencia politica.

Quanto a elegibilidade, si aos 21 annos o cidadão entre

(1) Para ser no todo liberal, devia a lei antes refundir o censo politico no municipal, do que absorver o segundo no primeiro; ou manter um e outro, como estavam na constituição, si lhe parecia inconveniente alterar a materia do censo.

nós é apto para o exercicio de cargos publicos, porque exclui-lo das funcções de vereador?

3.ª

« O direito de voto deve estender-se ás associações e estabelecimentos de utilidade publica por meio de mandatarios. »

O voto incorporativo, adoptado na Inglaterra, Suecia, Russia, e Hungria, funda-se em razões de direito e de interesse municipal immediato. As associações e estabelecimentos de publica utilidade, como pessoas moraes com representação civil e interesses locaes respeitaveis, donde podem resultar vantagens para o publico, não devem ser indifferentes á administração do municipio. Tendo a renda necessaria, e pagando impostos municipaes muitas vezes elevados, justo é que exerçam tambem o voto collectivo por um mandatario de sua confiança, uma vez que este por sua parte possa igualmente votar como cidadão activo.

4.ª

« Com bôas razões e motivos analogos poder-se-hia tambem espaçar o suffragio aos representantes legaes dos menores e interdictos. »

Si estes merecem do Estado a protecção officiosa que zela dos seus haveres pela incapacidade de o fazerem por si, o facto de não poderem votar em pessoa não devia impedi-los de serem igualmente representados por seu procurador legal, por isso mesmo que seus interesses civis se prendem mais ou menos aos da administração. A lei civil lhes concede tantos privilegios, porque só a lei politica os ha de recuzar? Nas communas da Russia, Hungria, e do cantão de Berne, votam os incapazes, e em algumas dellas até os ausentes e as mulheres, por meio de procuradores.

Contra o voto por mandatarios póde objectar-se que, sendo o eleitorado uma funcção, é acto pessoal que a ninguem é permittido delegar. Convem distinguir: No systhema de dous graus, não ha duvida, que o voto do segundo é um direito que afinal se resolve em uma funcção, por ser já o effeito de mandato anterior, o que não succede na eleição directa, (que é a nossa hypothese) onde o suffragio torna-se um direito proprio *ex vi* da lei sómente, e não da vontade de um mandante. Si não é mais que um direito, desde que o legislador apenas o reconhece, mas não lhe imprime o caracter de uma ordem, porque não póde ser delegado?

Foi Royer-Collard quem sustentou na camara franceza do 1815 que o eleitorado era uma funcção e não direito, referindo-se particularmente ao systhema electivo segundo a Carta de 1814; e, tanto o illustre doutrinario não quiz fazer disso uma theoria absoluta, que depois de 1830, adoptando-se a forma directa e censitaria, veiu a reconhecer que o eleitorado era um direito nos limites fixadas pela lei. (²) A despeito disso, muito se abusa ainda hoje d'aquella opinião tranzitoria do velho publicista, e de tal fórma que quando se discutia entre nós a lei de 9 de Janeiro, fez-se grande cabedal do mesmo argumento para convencer que, sendo o voto uma funcção, e não um direito politico, podia ser alterado independente de reforma constitucional.

5.ª

« Podem votar por si os filhos-familias, ainda que não exerçam cargos publicos, uma vez que tenham a renda necessaria; e bem assim os criados de servir. »

A autoridade do pae que tem o filho maior em sua companhia não exclue a liberdade deste em relação aos

(²) « Vie de M. Royer-Collard », pr. M. de Barante

bens de que elle é senhor e livre administrador, como não impede tambem que seja empregado publico. Tendo a renda proveniente de alguma industria ou profissão, e o seu peculio reservado, porque suppor-se que lhe falta a independencia necessaria para votar, quando elle a tem para assumir a responsabilidade civil em certos casos e a criminal quanto aos cargos que possa exercer? Sua permanencia no gremio da familia é já um acto de propria vontade que tem por compensação o gozo daquelles mesmos direitos: como acreditar que elle consinta no sequestro de sua liberdade em relação á vida publica quando os deveres de filho não podem obrigal-o a tanto?

Já o direito romano considerava *sui juris* o filho-familia quanto aos negocios da republica, a ponto de julgal-o idoneo para os cargos da tutela e da alta magistratura (Lei 9.ª do Dig. de his qui sui, vel alieni juris, sunt; e 12 § ultimo, de judic.) Hoje que a liberdade politica adquire cada dia novos supprimentos, não é que se ha de encarecer o goso de regalias municipaes, quando — maior é a utilidade que rezulta de amplial-as, do que de restringil-as em odio de muitos que aliás contribuem com o seu trabalho e a sua intelligencia para o bem commum do municipio.

Resente-se da mesma injustiça o artigo da Constituição que expelliu da urna os criados de servir. Parece um estigma injuriante para essa classe que, preferindo o trabalho licito á ociosidade infamante, revéla por isso mesmo sentimentos de honra que ninguem tem o direito de pôr em duvida; tanto mais, abrindo-se na lei uma excepção em favor de certos criados do Paço e dos primeiros caixeiros das casas de commercio. Si estes, que tambem alugam os seus serviços, podem votar, porque se entende que só o criado vulgar vende ao amo a liberdade de sua consciencia?

Posto que em algumas legislações se encontre ácerca dos criados a mesma prevenção, que póde ser ainda uma reminiscencia odiosa da *servagem* de outros tempos, elles

têm o direito de voto em certos paizes, onde, em vez de abater-se, procura-se elevar a sua condição moral. É como diz um publicista adiantado: « A domesticidade, imposta pelas exigencias da civilisação moderna, merece a attenção dos legisladores; e, depois que as leis politicas da maior parte dos povos teem feito do criado um cidadão, é preciso melhorar o estado dessa classe, apropriando-lhe todos os beneficios da egualdade politica. » (3)

6.ª

« Os analphabetos não serão inhibidos de votar em eleições municipaes. »

Si não é nas escolas, mas no trato continuo da vida local que aprendemos a conhecer os homens e as couzas do nosso municipio, que instrucção é precisa para o votante que tem apenas de escolher no gremio de sua parochia os que elle julga mais aptos para administral-a? E não é esse mesmo bom senso e essa communidade de relações que o dirigem nos negocios privados, ensinando-lhe a eleger o patrono de que necessita para defender em juizo os seus interesses, e a mandar subscrever por outrem os seus contractos?

No eleitorado administrativo, nem ha interesses de Estado a consultar, nem opiniões politicas de ninguem. O mandato é de simples confiança privada, e deixa ao eleito a mais completa liberdade de pensamento e de acção nas deliberações do conselho. Recusar o direito de voto ao ignorante, não é só entregar a urna dos municipios mais atra-

(3) Becker. V.e « Diccionario Politico de M. Bloch. » verb: *Domestiques.* — No suffragio municipal, sobre tudo, o systema restrictivo vae perdendo muito terreno. Em alguns paizes até o estrangeiro tem voto na eleição municipal; e ainda ha pouco na Republica Argentina a commissão, que estudava na camara um projecto de reforma, admittia a votar o estrangeiro que pagasse 50 pesos de imposto, e 100 para ser elegivel.

zados á meia duzia de habitantes, como introduzir desde logo o germen de um principio que nos levaria ao systhema exclusivo das capacidades: hoje bastaria a leitura com a escripta; amanhã exigiriam do eleitor a somma de conhecimentos de que falla Stuart Mill; depois viria a sciencia diplomada consummar de uma vez o monopolio do suffragio.

A lei de 9 de Janeiro de 1881 é já um exemplo dessa marcha ascendente do privilegio. O senso aggravado pelo rigor da prova, e supprimindo o direito de muitos, ninguem póde garantir-nos que mais tarde seja antes reduzido, do que augmentado. Assim a disposição do artigo 8.º que do segundo alistamento em diante exclue o cidadão que não saiba ler e escrever. Ha nisto o absurdo de suppor-se que dentro de um anno a instrucção neste paiz attinja a uma maioria consideravel de cidadãos, e por outro lado a injustiça relativa de igualar os direitos politicos dos futuros eleitores aos de tantos analphabetos inscriptos no primeiro alistamento. Nestas condições, onde está o incentivo previsto por nossos legisladores de excitar o povo a instruir-se para ter ingresso n'um eleitorado sortido de ignorantes?

Digam o que quizerem: para que a instrucção seja uma das bases do systema electivo, é mister vulgarizal-a, antes de entrar na lei como estatuto de regalias politicas. Porque na America do norte alguns estados repellem o suffragio illetrado, e no Massachusetts, como em Connecticut, chega-se até á exigir que o votante leia perfeitamente um artigo da Constituição? É que em materia de ensino elementar aquelle paiz marcha á frente de muitos outros. No emtanto, esquecendo o nosso atrazo, a moderna lei tomou por typo aquelles Estados, desdenhando o exemplo de outros povos cultos que não expellem da urna os seus analphabetos.

Finalmente: receia-se que o voto do ignorante seja trahido pela fraude? O meio de obviar o mal não é sup-

primir o direito, mas revestil-o de outras garantias, quando a penalidade não baste para impedir a cavillação. No caso, aliás muito raro, de não achar o eleitor pessoa de sua inteira confiança para lhe escrever a lista, o voto enunciativo, tomado pela meza á requerimento do analphabeto, seria talvez uma bôa providencia.

7.ª

« São elegiveis todos os que podem votar na eleição municipal, comtanto que tenham um anno de domicilio, pelo menos, dentro do municipio. Exceptuando-se:

« 1.º Os mandatarios pelos menores e interdictos, e pelas associações, ou estabelecimentos publicos.

« 2.º Os empregados municipaes, e os que, recebendo vencimentos do Estado, sejam de tal categoria que possam exercer no conselho uma influencia prejudicial á liberdade de suas resoluções. »

O principio que rege a questão da elegibilidade é este: onde o suffragio é mais estenso, maior deve ser o circulo dos elegiveis; e, por via de regra, o que é apto para votar tambem o é para ser eleito. — A doutrina do art. 93 da Constituição, posto que inspirada n'aquelle preceito dominante em quasi todo o direito publico municipal da Europa, tem sido até hoje falseada por leis regulamentares e por uma multidão de Avisos, decretando incompatibilidades, a ponto que nos municipios menos populosos raro ficou sendo o pessoal disponivel para o eleitor fazer uma escolha livre e acertada.

A lei de 9 de Janeiro, que pareceu limitar a incompatibilidade absoluta unicamente aos empregos retribuidos de que trata o art. 24, por outro lado já tinha virtualmente incompatibilisado para o cargo de vereador os muitos cidadãos excluidos do suffragio activo, não só por additamentos que fez ás restricções do art. 92 da Constituição,

como pela altura do censo, pelo rigor da prova, e pela regeição da maioridade civil.

As exclusões, que julgamos indispensaveis, fundam-se nestes motivos: O mandatario não deve representar no conselho municipal pelos incapazes porque, ainda que possa votar por elles na eleição, como temos entendido, a questão muda de face quando se trata do cargo de vereador que, sendo uma funcção, não póde ser delegada. Não excluimos toda a classe de empregados retribuidos, como fez o art. 24 da lei citada, por ser nossa opinião que alguns d'elles podem ter assento nos conselhos sem inconveniente, e ainda pela vantagem dos bons serviços que podem prestar attenta a sua experiencia dos negocios, como pela necessidade de se deixar maior pessoal disponivel para a escolha nos municipios mais pobres de aptidão.

Quanto ao domicilio, julgamos que um anno é sufficiente para se conhecer mais ou menos as necessidades do municipio, e esse mesmo é o tempo geralmente adoptado em outros paizes; havendo alguns de muito menos, como o Estado de Nova-York, onde bastam quatro mezes. A lei de 9 de Janeiro, assignando apenas o domicilio que deve ter o eleitor, parece que quanto ao dos vereadores quiz referir-se aos dous annos fixados pela de 19 de Agosto de 1846 que, além de excessivos, estreitariam ainda mais o circulo dos elegiveis. (*)

8.ª

«A eleição municipal nunca se fará ao mesmo tempo que a de juizes de paz, ou qualquer outra; e terá lugar

(*) É conhecida a agitação que causou em França a lei de 31 de Março de 1850, elevando o tempo do domicilio a ponto de despojar mais de um milhão de francezes do direito de suffragio; o que fez que em 1852 se restaurassem as leis de 5 de Março de 1848 e 15 de Março do seguinte anno, que haviam limitado a seis mezes o domicilio do eleitor.

por escrutinio secreto, admittindo-se, porém, o suffragio vocal a requerimento do eleitor analphabeto, e tomando a meza as respectivas notas.»

Tem mostrado a experiencia que a eleição dos vereadores resente-se do mesmo caracter politico, que a dos juizes de paz, por serem ambas realisadas sob a influencia dos partidos arregimentados em torno da urna. Hoje que a lei nova compõe as mezas parochiaes unicamente dos cidadãos que figuram na lista dos juizes de paz e seus supplentes, com força de maior razão a eleição d'estes continúa a ter a mesma côr politica de todos os tempos. Alliada á dos vereadores, serão estes a expressão consecutiva do partido que na outra obtenha o mesmo triumpho. O resultado final é cahir a municipalidade na dependencia dos chefes de uma parcialidade politica com detrimento do interesse publico, quando a indole da instituição, que é puramente administrativa, não se presta a excluir de seu gremio os bons caracteres que, com as minorias suffocadas, são muitas vezes proscriptos pela intolerancia dos partidos. A politica activa ahi é antes uma corrupção do que uma necessidade social; porque, não se tratando de nenhum d'esses problemas ou interesses geraes que nutrem a vida dos partidos, ficam em seu lugar as questões individuaes e o espirito de nepotismo que pervertem a um tempo administradores e administrados.

Quanto ao voto publico á pedido de algum eleitor, nos parece uma excepção util que muitas vezes fará remover o jogo da fraude, que abusa da ignorancia, e difficilmente se deixa alcançar pela pena. O escrutinio secreto é um beneficio para o eleitor, porque lhe deixa maior liberdade de votar sem o receio dos odios que surgem das candidaturas derrotadas; mas, quando a corrupção encontra ahi um meio impune de illudir, e o eleitor que vae ser um instrumento da cabala é o primeiro a desejar a publicidade

do seu voto como garantia, porque obrigal-o a um sacrificio da consciencia? Nem seria esse processo uma novidade incompativel com o systema: tambem na Austria o voto em parte das communas é por escrutinio secreto, em outras por declaração verbal; e na Inglaterra as eleições municipaes, não havendo contestação, fazem-se publicamente, e no caso affirmativo por votação secreta. Na Prussia a lei de 30 de Maio de 1853, posto que se tentasse modifical-a por um projecto de 1876, admittiu igualmente que o eleitor votasse por lista, ou dictasse os nomes dos candidatos.

9.ª

« O escrutinio de lista, e a maioria relativa, são as formas que se apropriam mais á indole da eleição municipal; bem como o prehenchimento de vagas pelos immediatos em votos. »

O suffragio uninominal, adoptado na ultima lei para a eleição de deputados e vereadores, póde ser de vantagem para a primeira que tem a circumscripção por base, e é um meio de obviar o inconveniente dos muitos candidatos que se apresentavam por provincias, e eram quasi sempre desconhecidos dos eleitores; o que não succede na segunda, onde os concorrentes são poucos e todos residentes no municipio, que por sua estenção já limitada approxima sempre o candidato ao eleitor. Estranha por outro lado a interesses partidarios, como cumpre que seja, a eleição de vereadores não se ha de fazer como as outras sob a disciplina politica que muitas vezes cobre aspirações ineptas, ou sem cunho local que as recommende. Accresce, que nenhuma razão de preferencia obriga a aceitar n'este caso o escrutinio individual que ainda na eleição politica, onde parece mais adequado, não é isento de inconvenientes. O voto por lista não só é o mais geralmente praticado, como em alguns paizes tende a substituir de novo o suffragio uninominal

desacreditado pela experiencia: sirva de exemplo o projecto de reforma que se está discutindo na Italia, e tambem nas camaras francezas. (5)

Quanto a maioria relativa, e a substituição de vagas pelos immediatos em votos, julgamos melhor processo do que o adoptado na lei de 9 de Janeiro, por dispensar a necessidade de duas eleições. O systema da lei conduz á tyrannia do voto, ou á abstenção, desde que no segundo escrutinio obriga-se o eleitor a escolher entre os dous mais votados no primeiro; e os que não tiverem votado em nenhum destes, ou farão um sacrificio imposto á sua consciencia, ou terão de evitar a urna por dignidade. Quando por effeito das abstenções o resultado da segunda tentativa fôr o mesmo da primeira, nada se adianta; e vem por fim a prevalecer a maioria dos votos apurados, como dispõe o § 2.º do art. 18 mandado observar na eleição de vereadores e dos membros das assembléas provinciaes. Não é isso uma incoherencia na mesma lei, que começa pelo desprezo da maioria relativa, e acaba por admitti-la, desesperando de obter o imaginado quociente a que as urnas podem sempre recusar-se?

No jogo do suffragio em vão se busca emendar os caprichos do numero: o producto arithmetico de toda a eleição, façam o que quizerem, será sempre uma quantidade relativa como consequencia da variedade natural das opiniões: o mais é contrafazer a acção livre de um direito que não se póde sujeitar á uma tabella official de algarismos, no intuito de harmonizar o que é vario e depende da expansão irregular de muitas consciencias. Foi uma inadvertencia do

(5) Depois de escripto este artigo, foi o escrutinio de lista approvado em França pela camara dos deputados, posto que o senado condemnasse o projecto; e na Italia não fez parte da reforma, que se votou afinal, por ter ficado para discutir-se em projecto separado. Por fim, em Fevereiro de 1881 passou na camara dos deputados o projecto de substituição do voto uninominal pelo escrutinio de lista.

legislador amoldar á eleição municipal as mesmas formas de processo creadas para o suffragio politico, onde é mais difficil obter para cada um dos eleitos certa quantidade de votos, desde que o interesse partidario vem de outro lado auxiliar o disignio da lei, fazendo concentrar a votação afim de evitar um segundo escrutinio. Não succede o mesmo na escolha de vereadores: é sempre mais expansiva e variavel, porque cada um vota pela confiança que tem nos homens que lhe são familiares, e não é preciso que nenhum partido entre em combinações a pretexto de consultar conveniencias. Exigindo-se agora o quociente de que trata o art. 22 da lei, é que a eleição municipal hade perder o seu caracter espontaneo, entregando-se a manejos indecentes para conseguir desde logo aquelle resultado.

Finalmente, a outra incongruencia da lei foi: prehencher por nova eleição as vagas abertas por morte, escusa, ou mudança de domicilio de qualquer vereador; ao passo que, em quanto se aguarda a eleição, e mesmo para os casos de falta de comparecimento, têm os supplentes a idoneidade precisa para tomarem assento nos conselhos. Segue-se que os immediatos em votos são tambem os immediatos na confiança de quem os elege; então porque desprezar esses representantes da minoria? Que importa terem poucos votos para o fim de supprirem os offectivos, quando sua admissão no seio da camara seria até de vantagem para contrabalançar a influencia de maiorias perniciosas?

Em summa, tendo a mesma lei exigido a maioria absoluta de votos para a representação politica, e para a municipal apenas o quociente calculado pelo numero dos eleitores presentes, reconheceu a necessidade de admittir as pequenas votações em respeito a indole do suffragio administrativo: conseguintemente, não foi logica em substituir os vereadores do numero por nova eleição, como dispoz acerca dos deputados por conveniencias que se ligam a

interesses geraes do Estado; em quanto que as pequenas minorias, chamadas a representar nos corpos municipaes interesses variaveis e de natureza mais intima, não offerecem o mesmo inconveniente de entregar-se a representação nacional aos que não têm por si a maxima confiança dos eleitores. (6)

---

(6) Quando enunciámos aqui estas idéas sobre os defeitos da lei de 9 de Janeiro, ainda não tinha ella passado pela prova das duas eleições geraes e provinciaes de Outubro e Novembro de 1881, em que a experiencia confirmou algumas das nossas observações ácerca do segundo escrutinio e do quociente eleitoral. O mesmo deu-se na eleição municipal deste anno (1882). O novo regimen não impediu que as camaras municipaes cahissem na voragem das ambições partidarias, e que no segundo escrutinio o voto uninominal se prestasse a combinações indecentes. Não fallemos na balburdia que seguiu-se no modo de verificar o quociente eleitoral contendo fracções, o que veiu mostrar que nem o numero immediatamente menor, nem o maior, exprimem exactamente o quociente da lei. Não houve accerto nisso, e antes creou-se uma complicação nova para o systema, sujeitando a formulas arithmeticas aquillo que por sua natureza não é perfeitamente divisivel.

# SECÇAO XV

Constituição municipal. — Dous systemas de reforma. — Theoria do primeiro, objecções e vantagens. — Sua exequibilidade actual e com relação ao futuro.

## CORPOS MUNICIPAES E SUAS ATTRIBUIÇÕES

Para se dar ao elemento municipal no Brazil uma organisação verdadeiramente autonoma só ha duas formulas radicaes a escolher, segundo as condições ethnographicas do paiz:

Organizar o municipio *ad instar* da provincia, com o seu poder legislativo limitado á comprehensão dos interesses que fossem rigorosamente municipaes.

Ou, a serem as camaras de districtos simplesmente deliberantes e encarregadas da administração directa, investil-as de acção mais livre, tendo por correctivo de seus actos a responsabilidade perante os tribunaes, e outros meios de garantir o interesse publico e o direito das partes.

Constituidas no primeiro plano, é certo que teriam faculdades mui amplas e grande somma de arbitrio, legislando em tudo quanto fosse de seu interesse administrativo e economico; no emtanto, a revisão de suas leis por assembléas superiores, e a sancção dellas por um orgão de execução que houvesse de contrabalançar o poder municipal com faculdades semelhantes ás que tem o *mayor* nas communas norte-americanas ou as dos nossos presidentes em relação ás assembléas provinciaes, seriam ga-

rantias sufficientes para assegurar os direitos do Estado e tambem os interesses das provincias.

Seja em theoria, ou em suas condições de praticabilidade, não haveria repugnaneia em adaptar aos corpos municipaes uma organisação mais ou menos affeiçoada por esse modelo, que seria, pelo contrario, um complemento do systema já estabelecido em materia de representação, onde a electividade associada á decretação das leis, e obedecendo ao methodo de nossa divisão territorial, depois de fixar-se no Estado, desceu á provincia com a mesma dualidade de constituição. Para fechar o quadro, e igualar a partilha dos direitos, resta organisar o municipio sobre o mesmo molde: elle não é sómente um membro da divisão geral, como tem sobre os outros a particularidade de ser a cellula viva d'onde emanam todos os direitos politicos do cidadão. Por outro lado, seria ainda uma deducção logica dos mesmos principios que dictaram a reforma de 1834. Onde foi o Acto addicional buscar a autonomia das provincias? Nos arts. 71 e 72 da Constituição, onde se diz que o direito de intervir o cidadão nos negocios relativos a interesses locaes seria exercitado pelas camaras dos districtos e pelos conselhos geraes de provincia; conseguintemente, as razões de direito publico que converteram em assembléas legislativas os antigos conselhos de provincia, militam com a mesma procedencia a favor de assembléas municipaes, a quem se conferisse poderes semelhantes, e não menos vitaes para o incremento dos municipios do que para o interesse provincial que mereceu a attenção exclusiva dos legisladores d'aquella epocha.

Quanto a exequibilidade, nos parece que, si muitos municipios não estão ainda preparados para entrarem no gozo desse regimen, que no futuro será talvez a ultima expressão de nossas liberdades locaes, nada impede que nas capitaes de provincia e districtos mais importantes, onde

sobram luzes e vocações que carecem de estimulos, se procurasse desde logo fundar um poder municipal pelo molde administrativo das provincias. (1) Quando se deu a estas um conselho de simples deliberação, tambem aos constituintes d'esse tempo a faculdade de legislar fóra do circulo traçado pela Constituição parecia um descalabro, a vista do atrazo em que se achavam muitas de nossas provincias; entretanto, formou-se em dez annos a convicção de que ellas podiam viver sem a tutela do Rio de Janeiro; e de facto a sua prosperidade moral e economica deve-se hoje em grande parte á reforma de 1834. Porque o municipio só ha de ser perpetuamente incapaz de formular por si as leis de sua economia? Dê-se-lhe o poder, e isso mesmo é que lhe ha de accrescentar a aptidão para o governo: a vida dos povos é semelhante a dos individuos; eleva-los á altura de grandes encargos, é torna-los cada dia mais habeis e interessados no seu desempenho, tanto pelo habito do serviço como pelo amor da propria dignidade.

O poder municipal organisado á semelhança das provincias teria, entre outras, as seguintes vantagens:

Destacando-se das assembléas provinciaes o que fosse de puro interesse das localidades, não só estas teriam em si a plenitude dos recursos necessarios ao seu desenvolvimento, como ficariam aquellas desembaraçadas de infinitas minucias, para se occuparem de assumptos mais transcendentes.

Havendo em cada municipio um typo de legislação variavel, segundo a marcha de suas necessidades e o seu grau de exigencia, além da solução immediata dos negocios, não seriam estes regulados por essa uniformidade legislativa que mata o progresso das administrações parciaes, e nem sempre se ajusta ao modo de ser de cada localidade.

(1) Nossa opinião antes de tudo é, uma constituição uniforme para todos os municipios, como adiante mostraremos. A idéa que enunciamos acerca das grandes capitaes é apenas como ensaio.

Com força propria, economia livre, um executivo organisado, e o prestigio da autoridade suprema, só então é que os municipios se tornariam centros harmonicos de resistencia, onde a virilidade dos povos saberia impedir o abuso dos governos e até a corrupção dos partidos, desde que a liberdade civil satisfeita deixasse a consciencia de cada um desembaraçada para intervir com honra na participação dos negocios.

Como na provincia o pequeno parlamento tem sido o stagio de tantas vocações que ornam hoje a galeria dos nossos estadistas, tambem os corpos municipaes seriam novos theatros de emulação e incitamentos para o estudo pratico dos negocios. As aspirações divididas não se haviam de agglomerar em torno do poder central, onde o halito do governo é quasi sempre um perigo para as ambições que despontam.

Contra um tal systema de organisação é natural que se objecte com a estreiteza das circumscripções municipaes, que não dariam latitude e nem assumpto para um corpo de normas fixas em cada localidade; com a indole das camaras, que são apenas gestoras de negocios; e finalmente com o exemplo de outros paizes, onde as municipalidades não exercem poder algum legislativo. Nenhum desses argumentos teria procedencia. O que determina a qualidade dos direitos locaes não é a fórma geographica do municipio, mas a natureza de sua constituição; e, quando fosse mister, accommodar sua extensão material á dos poderes que lhe fossem conferidos, nada impediria que, alterando-se a divisão administrativa do paiz, se reduzisse o territorio das provincias muito estensas, e se alargasse o dos municipios que fossem por demais circumscriptos. Em todo caso, transferindo-se para estes muitos dos objectos que o art. 10 do Acto addicional attribuiu á competencia das assembléas de provincia, como fossem a instrucção publica, a desapro-

priação por utilidade municipal, fixação de sua receita e despeza, impostos, empregos municipaes, e outros interesses que como estes não são de natureza transitoria, que largo espaço e assumptos variados não teriam as camaras para fixar as leis de sua economia e administração?

Gestora de negocios, ou não, o certo é que a municipalidade no desempenho do seu mandato delibera, manda executar, e prescreve normas de acção aos seus administrados. Não fazem o mesmo as assembléas provinciaes, que são igualmente corporações administrativas, sem que a faculdade de legislar repugne com esse caracter? Pelo que respeita ao exemplo de outros paizes, não admira que onde o poder legislativo concentra-se no Estado, e nas provincias ou departamentos só ha conselhos de simples deliberação, tambem o regimen das communas obedeça ao systema geral admittido; o que não succede no norte dá America, onde o poder de legislar se irradia por todos os Estados da União: ahi as communas são soberanas quando decretam, e suas resoluções têm o nome de ordenanças ou *byelaws* que é mais expressivo ainda, e traduz-se por *legislação local*, segundo se infere da composição do vocabulo. E não é só isso; em algumas cidades, como Baltimore, Piltsburg, e Cincinnati, o conselho municipal divide-se até em duas camaras, a dos *aldermen* que figura com o *maire* na administração, e a dos *assistant-aldermen* que é uma especie de camara baixa, formando ambas o que chamam alli o *Common-council* d'onde emanam as leis, ou estatutos da policia, que em certas communas, como de Nova-Inglaterra e do Illinois, comprehendem até disposições que na generalidade dos paizes pertencem a policia geral. (2)

(2) Por exemplo: a direcção, o declive, e o transporte dos caminhos de ferro; o uso dos portos, cáes, praias, e docas; suppressão das casas de jogo e devassidão; a fórma do consumo, venda, e prohibição de bebidas alcoolicas, etc.

Entre nós o que tem força de lei em cada localidade é o codigo de posturas, o orçamento, e a designação dos impostos, que não emanam de autoridade propria das camaras, porque a assembléa provincial é quem as decreta. O mais, são deliberações tão fracas e destituidas de caracter peremptorio que, por via de recurso, podem ser annulladas pelos presidentes de provincia: d'ahi a falta de acção que impede a iniciativa immediata e a efficacia do successo. Entretanto, esse mesmo direito, que não se atreveram ainda a supprimir das poucas regalias municipaes que temos, qual o de proporem as camaras o seu orçamento e tudo o que diz respeito a sua policia e economia, acaso não é já um reconhecimento da interferencia que mais ou menos lhes compete na elaboração das leis provinciaes relativas a seus interesses privados? Esse mesmo pensamento decorre do proprio methodo de classificação adoptado desde o começo pela Constituição do Imperio, onde se vê que no Titulo 4.º que trata do poder legislativo está exposta toda a doutrina dos arts. 71 a 89 acerca das camaras municipaes e dos conselhos de provincia, ambos fornecendo á assembléa geral por via de proposta os elementos necessarios á confecção das leis que fossem apropriadas ás suas necessidades. Foi em virtude deste mesmo caracter que a primeira evolução do principio democratico transferiu para a provincia o que em materia de administração pertencia á alçada do poder geral legislativo; por sua vez tambem um novo impulso do progresso ha de investir os corpos municipaes de autoridade soberana, imprimindo em suas resoluções o prestigio da lei e da exequibilidade peremptoria.

Tem sido essa a historia do poder em todos os tempos; elle se rege por uma lei sociologica de confluencia passageira e de retrocesso final, convergindo para o centro, e voltando de novo a buscar suas fontes naturaes ou primitivas. Foi assim que a energia vital sahiu das communas

e do feudalismo na meia edade para fundar o poder do Estado; e, quando este se havia fortalecido até saciar a cubiça dos reis e supprimir a ultima liberdade dos povos, seguiu-se a primeira phase de retroacção com o apparecimento das assembléas politicas, onde de parceria com o Estado começou de novo a soberania popular a exercer uma grande parte de seus direitos retrahidos. Nestes ultimos tempos tem o centralismo perdido mais terreno ainda, e cada dia o *self-government* impõe limites á acção do Estado no sentido de harmonisar a liberdade com o poder. Quando estes factores da sociologia moderna actuarem nos seus pontos fixos de relação, de modo que nenhuma das forças tenha o poder de supprimir a outra, tambem o municipalismo ha de attingir ao maximum de seu desenvolvimento possivel, e ninguem dirá que a soberania local é um idealismo da liberdade facciosa, excluindo a noção pratica do poder e minando o Estado pela base. Neste proposito não nos podemos recusar a duas observações finaes garantidas pela experiencia:

Póde um governo ser forte, e a liberdade tambem. Para exemplo do quanto vale dentro e fóra de um paiz a juncção das duas forças, cada uma em sua esphera e auxiliando-se mutuamente, veja-se como o povo inglez e o norte-americano prosperam sem commoções intestinas, e gosam de geral respeito.

Pode um paiz exercitar liberdades tão amplas no seio de uma monarchia, como ter a sua unidade illeza em um governo republicano. Isso que tambem se observa no regimen opposto da Inglaterra e dos Estados-Unidos bastaria, finalmente, para responder aos que possam arguir o nosso plano de reformas municipaes, julgando-o mais adaptado ao systema federativo, do que á unidade monarchica como a temos pela Constituição e pela indole dos nossos costumes.

# SECÇÃO XVI

Segundo plano de reforma. — Bases organicas. — Liberdades municipaes indispensaveis. — Correctivos. — Justificação summaria. — Orçamento livre, impostos, alienação de bens, e emprestimos.

Si a organisação municipal, tendo por base o poder legislativo e algumas attribuições que das assembléas de provincia deviam passar ao dominio do municipio, é a que mais se conforma com as vistas da instituição e resulta dos mesmos principios d'onde emanam as franquezes provinciaes, força é admittir que, a não terem as camaras o regimen que por direito lhes compete, o plano immediato na ordem da reforma é onde se deve assentar a questão de sua autonomia. A negar-se o mais a que podem attingir na escala das regalias, é preciso que se lhes conceda, ao menos, a fórma juridica que mais se avisinha d'aquelle typo, e não póde ser outra senão a que se prende á estes principios fundamentaes, d'onde decorrem as bases que passamos a expôr, e vem a ser:

— Actividade propria; finanças livres; e attribuições extensas; embora continuem as camaras municipaes no seu caracter de corpos simplesmente deliberantes. —

Entre a faculdade de legislar, que na opinião de muitos seria um passo por demais accelerado nas vias do progresso municipal, e o jugo da tutela com as restricções

do systema vigente, o plano adoptado nas bases que se seguem constitue um termo médio de concessões que não é licito adiar por mais tempo sem trahir a verdade da reforma. O municipio governado por si mesmo, e abrangendo em sua comprehensão juridica tudo quanto se liga aos seus interesses naturaes, foi o pensamento que procurámos amoldar ás exigencias do direito municipal moderno e ás necessidades locaes que neste paiz reclamam, de ha muito, a experimentação de um regimen que a pratica ainda não teve occasião de condemnar, para ser desde já eliminado do quadro de nossas reformas.

A par de algumas larguezas que podem suscitar apprehensões no systema que passamos a expôr, estão igualmente consignadas as garantias possiveis em ordem a conciliar a repressão dos abusos com as vantagens da administração local independente. Proscrevendo a intervenção central directa nos negocios municipaes, e, substituindo-a por novos correctivos sem o vexame da humilhação e a esterilidade que é propria dos corpos collectivos subordinados, tivemos diante dos olhos este aviso da experiencia:

Meio seculo de entorpecimento geral e de penuria economica, eis o fructo que têm as camaras municipaes recolhido da tutela administrativa. Não basta este descredito para devermos ensaiar pelo menos um systema novo, baseado em condições semelhantes ás que já têm sido provadas pela experiencia dos povos mais livres?

Foi n'esse intuito de esperanças que emprehendemos o pequeno estudo ora sujeito ao exame da publicidade. Não tendo a pretenção de formular um projecto em termos de submetter-se á consideração do corpo legislativo, o que incumbe á pericia dos mais autorisados, eis aqui os traços geraes do systema que, mediante reforma indispensavel de alguns artigos de nossa Constituição, julgamos dever-se adaptar ao novo regimen dos municipios:

BASES ORGANICAS

I

« Toda a administração local dividir-se-ha em duas categorias independentes : uma exclusivamente municipal, e outra governativa.

O serviço d'esta será incumbido aos agentes que, mediante uma reforma geral do systema administrativo das provincias, devem ser creados em cada localidade.

O que pertence á primeira em materia de policia e economia geral do municipio será organisado sobre as seguintes bases :

§

Uma camara em cada séde de municipio com autoridade simplesmente deliberativa, composta de dez a vinte e cinco vereadores, cujo numero será regulado por lei segundo a população, e eleita por quatro annos, sendo renovada no segundo pela metade de seus membros.

§

Um chefe municipal, eleito ao mesmo tempo para todo o quatriennio, que será o presidente da camara e executor de todas as suas resoluções. Nomeará um empregado de sua confiança para cada ramo de serviço geral do municipio, e nos casos de impedimento substitui-lo-ha o seu immediato em votos.

§

Um conselho de administração em cada parochia rural composto de tres ou mais vereadores, segundo sua importancia e população. A presidencia e a parte executiva do conselho serão exercidas por um administrador, tambem eleito, e assistido de empregados de sua escolha.

É, antes de tudo, fundamental a distincção com que procurámos segregar dos corpos municipaes funcções que por sua natureza e origem competem a agentes privativos do governo. Sabe-se que no interesse da centralisação tem a argucia dos publicistas mantido até agora essa theoria anachronica de funcções proprias e delegadas, que remonta ao especioso systema da revolução franceza. É tempo de banir um prejuizo que repugna com as idéas novas, e nos paizes de verdadeira liberdade municipal não deslustra as bases do seu direito publico. As camaras municipaes não têm outra qualidade de funcções além das que resultam do mandato, d'onde emana o principio de sua natural competencia; fundi-las com outras, que se dizem delegadas e são de natureza estranha, não é só desvirtuar a indole da instituição, como sacrificar os interesses de um e outro lado do serviço: quanto ao governo, por que não colhe vantagens confiando ás camaras o que seria desempenhado com outra proficuidade e harmonia de vistas por agentes de sua immediata confiança; quanto a estas, por consumirem grande parte de sua actividade que podia empregar-se na gestão exclusiva dos seus proprios negocios, e ainda escravisadas por uma jerarchia severa onde, a pretexto de fiscalisar attribuições delegadas, e armado da suspensão administrativa, teria o governo outros tantos meios de opprimi-las no interesse de algum capricho official ou de meras conveniencias politicas.

Organisando um executivo municipal distincto do elemento deliberante, e dando administração propria á cada uma das parochias, não fizemos mais do que attender á duas necessidades sobre que os nossos publicistas de ha muito se acham de accôrdo: a primeira, porque divide o trabalho, fixa a responsabilidade, e torna a acção mais immediata; a segunda por que, sendo uma inferencia logica do systema de administrar de perto, satisfaz o interesse

local em todas as suas relações de harmonia absoluta e de variedade relativa. O que temos de justificar mais detidamente, por ser materia opinativa, é a renovação biennal dos vereadores, e a escolha do chefe executivo.

Demonstra-se a utilidade da renovação parcial pelo que succede commummente no fim de cada quatriennio. Sendo raro o vereador que volta a occupar a sua cadeira, os novos eleitos, quando não desfazem por systema ou deixam no olvido muitos projectos elaborados pela experiencia de seus antecessores, consomem grande parte do tempo em um noviciado esteril, por não terem a seu lado quem sustente o espirito das administrações transactas, e forneça elementos de informação methodica. O meio de consegui-lo é manter no seio da camara a metade, ao menos, de seus representantes no fim de dous annos, e, retirando a outra para consultar as urnas, refundir em um só corpo elementos de progresso e de estabilidade que se harmonizem no interesse de um estudo mais reflectido e proveitoso. Pascaud diz bem: «o systema da renovação parcial constitue uma verdade administrativa: só elle póde conservar as tradições municipaes e imprimir na gestão dos negocios esse espirito de conformidade que nasce da experiencia; servindo ao mesmo tempo de contrapêso necessario á mobilidade do suffragio, e dando á administração das communas a permanencia que é natural a certa ordem de interesses.»

Não desconhecemos que semelhante systema, applicado á representação politica, tem contra si a autoridade de publicistas muito respeitaveis; posto que Lavelaye, e outros, ainda assim o tenham defendido com argumentos de certa relevancia; ao passo que, adoptado na mór parte dos conselhos municipaes da Europa, não consta que tenha sido de effeitos perniciosos. Na Hespanha, Italia, Suecia, Prussia, Inglaterra, Hungria, e Belgica, apenas com algumas va-

riantes quanto ao tempo e ao numero, a renovação parcial dos membros da municipalidade tem, pelo contrario, prestado bons serviços á administração das communas. O processo da substituição é este: no primeiro periodo faz-se pelo sorteio, do segundo em diante retiram-se os mais antigos.

Duas palavras sobre o modo por que fizemos nomear o agente municipal executivo. A não ser imposto pelo governo dentro ou fóra da camara, o que repugnaria com a essencia do nosso programma, só tinhamos um destes dous alvitres a escolher: confiar sua nomeação á propria camara, ou liga-lo a um mandato popular expresso para o cargo. No primeiro caso, feitura dos vereadores que podiam destitui-lo, nem teria a necessaria elevação de vistas para obrar e assumir responsabilidade propria, e nem para moderar a acção do elemento deliberante, que em assumptos de certa importancia julgamos que deve ser uma medida de alta conveniencia: o segundo nos pareceu preferivel por que, antes de tudo, sendo a municipalidade composta de dous poderes distinctos e igualmente importantes, não ha razão para que um venha mais directamente do povo do que o outro; fóra isso quebrar a harmonia do principio electivo que deve dominar em todas as bases do systema.

II

As camaras municipaes, além de outros actos de administração ordinaria constantes de lei regulamentar, terão *autonomia deliberativa* ácerca dos objectos seguintes:

§

Fixar a receita e despeza do municipio; crear impostos, applicando o seu producto como convier ás necessidades do serviço; e contrahir emprestimos, recorrendo a outras operações de credito indispensaveis á realização de obras ou

emprezas de maxima importancia. A materia tributavel e os limites do emprestimo serão definidos por lei.

§

Resolver em casos de necessidade, ou de alto interesse, a alienação, troca, ou hypotheca dos immoveis, destinando a lei a applicação que deve ter o producto dos bens alienados; e, quando convenha a sua conservação, afora-los, ou arrenda-los, como julgarem conveniente. Bem assim, adquirir a titulo gratuito ou oneroso os immoveis que forem de utilidade reconhecida.

§

Reclamar do Estado, ou da provincia, os fundos de raiz que a estes compete ceder, ou consignar o equivalente em seus orçamentos, afim de se constituir um patrimonio para as camaras que não o tiverem.

§

Verificar por si os casos de utilidade municipal, e proceder á desappropriação nos termos da lei.

§

Regular suas posturas, definindo a lei a qualidade das penas e o maximo de sua applicação, bem como o processo devido nos casos de infracção.

§

Ter a seu cargo o fomento e a direcção do ensino publico, creando escolas e outros estabelecimentos de instrucção á custa de suas rendas ou de impostos privativos; e, quando insufficientes, por meio de subvenções annualmente votadas pelo Estado ou pela provincia.

§

Exercer em sua plenitude o direito de petição; representar por si, ou a requerimento dos povos, contra os

attentados feitos á Constituição e ás leis por funccionarios de qualquer ordem dentro do municipio; e promover sua responsabilidade nos devidos termos.

§

Proceder ao alistamento e á revisão annual dos eleitores municipaes, e julgar da validade da eleição dos vereadores que houverem de servir na camara subsequente. Rever tambem a lista dos jurados; e organisar todos os annos um corpo de guardas municipaes para o serviço de sua policia.

§

Prover a outros empregos municipaes, que além dos já existentes, forem reclamados pelas necessidades do serviço; e assignar ordenado aos serventuarios respectivos com direito de exonera-los, sem que possam reintegrar-se por interferencia de qualquer outro poder.

§

Associar-se a outras municipalidades afim de realizarem alguma obra ou estabelecimento de utilidade commum, e de representarem aos poderes do Estado sobre tudo que convier aos municipios respectivos.

§

Quando se projecte algum desmembramento de territorio do seu municipio, ou a suppressão deste para incorporar-se a outro, fazer-se ouvir na assembléa respectiva que não discutirá o assumpto sem um memorial da camara interessada, expondo os motivos de seu assentimento ou opposição ao projecto.

Em todo o caso, far-se-ha rigoroso inquerito ouvidas as partes, e, pela secção que se tente desmembrar, uma commissão composta do juiz de paz, do parocho, e mais alguns membros escolhidos pelos eleitores nella residentes.

Em casos de demarcação a camara interessada far-se-ha representar por um commissario seu, afim de reclamar o que convier, impedindo pelos meios de direito a demarcação quando exceda os limites da lei decretada. O mesmo, quando se trate de aviventação de divisas.

§

Ter iniciativa nas propostas de divisão civil e ecclesiastica do municipio, ou mudança de sua séde, offerecendo á assembléa provincial os projectos que julgarem convenientes, uma vez que estejam de accôrdo com as leis respectivas.

§

Reclamar, quando fôr justo, contra a repartição da contribuição directa pelos municipios a que se refere o § 6.º do art. 10 da Lei de 12 de Agosto de 1834, quando tenha isso de realizar-se.

§

Instituir nas parochias urbanas commissões administrativas limitadas a certos ramos de serviço com attribuições que poderá delegar-lhes, conforme o interesse publico o exigir.

§

Animar o espirito de associação em tudo o que fôr a bem do progresso local, podendo instituir premios, tomar acções e mesmo garantir algum juro a emprezas que offereçam condições de successo e de vantagem reconhecida.

§

Como despeza obrigatoria, destinar em seu orçamento verba expressa para serem publicados em periodico seu, ou subvencionado, todas as resoluções da camara, relatorios,

actos do executivo e outros expedientes, logo depois de consummados (1).

III

Todas as resoluções das camaras que versarem sobre augmento, ou creação de novos impostos superiores á terça parte dos já decretados; compromissos, ou despezas excedentes á sua renda ordinaria; alienação e hypotheca de immoveis; regulamentos de policia e economia municipal; dependem para sua execução das seguintes formalidades:

§

Approvação pela maioria absoluta da camara, estando presente o numero total dos vereadores, e na falta os seus supplentes.

§

Publicação dos actos respectivos pela imprensa por oito a quinze dias, conforme a urgencia das resoluções, durante os quaes poderá o presidente, na qualidade de chefe municipal e orgão do executivo, quando tenha fundamento, representar por escripto á mesma camara contra alguma das decisões tomadas, uma vez que sua reclamação venha coberta com a assignatura dos eleitores em numero igual ao dos vereadores que tiver o municipio.

§

Não havendo reclamação dentro do prazo, as decisões da camara serão exequiveis de pleno direito. No caso affirmativo será o acto reconsiderado, e tem a camara o direito de confirmar a resolução anterior, se fôr apoiada pelos dous terços de votos de todos os vereadores do numero.

(1) Para complemento das attribuições das camaras no que respeita a pormenores, o projecto do Sr. Conselheiro Paulino contém disposições uteis que não duvidariamos aceitar, eliminada a tutela e outras dependencias que não se conformam com as nossas bases.

§

Os vereadores que em qualquer dos actos contidos na na base 2.ª tomarem resoluções contrarias á lei, attentando contra algum direito garantido ao cidadão, sujeitam-se á responsabilidade civil e criminal perante os tribunaes de justiça. Dos aggravos que fizerem no uso legal de suas attribuições cabe recurso para o tribunal administrativo, que se deve crear nas provincias, composto de juizes independentes, e inamoviveis, e tal recurso terá lugar sómente quando se trate de interesses offendidos ou de direitos que não sejam civis ou politicos, porque a respeito destes o recurso irá aos tribunaes de justiça. No caso de serem os impostos offensivos dos geraes e provinciaes, cabe o direito de reclamação ao agente do governo no municipio.

---

As attribuições que deixamos substanciadas são as que entendem mais directamente com a autonomia das camaras. Exercidas pelo methodo correctivo acima proposto, cremos sufficientes para fazerem da liberdade municipal um poder necessario e tão forte para o bem, como incapaz de grandes abusos. Fundamentemos por alto as suas faculdades principaes:

*Orçamentos.* — Ninguem sabe melhor o que é preciso ter em caixa e despender com a fazenda, propria ou alheia, do que o encarregado da sua gestão. Si foi por amor deste principio que se deu ás camaras municipaes o direito de propôr os seus orçamentos, como entregar á administração superior, que nada conhece das precisões locaes, o arbitrio de mutilar a esmo cada uma das suas verbas, e regular com avareza impertinente o modo de sua applicação? Supprimir pela argucia o que se concede apenas por ostentar o respeito de um principio que não se póde atacar de frente, é

um recurso de estrategia que não se compadece com a seriedade dos que legislam. A bolsa livre é uma necessidade para quem rege os proprios negocios. Si a fazenda municipal não é das camaras, muito menos da provincia: pertence aos municipes que, assim como têm a liberdade de eleger os seus mandatarios, são os unicos que podem fiscalizar o modo de seu desempenho. A régia das finanças locaes pelo governo da provincia termina sempre por excessos de regulamentação que equivalem a nada permittir ao bom arbitrio das municipalidades, ainda as mais capazes, como se observa na legislação orçamentaria de muitas a quem não é licito dispôr de saldo algum, por mais insignificante que seja, no fim de cada exercicio; attender a qualquer despeza imprevista, e tendo ainda de esperar a approvação dos orçamentos, que muitas vezes se retarda com grande prejuizo para a receita, por transtornar completamente o serviço da arrecadação. Encerrado o exercicio, ficam as camaras de mãos atadas: paralysa-se tudo; e, nem siquer, é legal a autoridade que se arrogam os presidentes de provincia de mandarem vigorar o orçamento anterior (²).

*Impostos e operações de credito.* — Em sua origem o direito de impôr foi sempre uma regalia das cidades. Centralizou-se no Estado romano pelo egoismo de seus imperadores. « Vectigalia sine imperatorum precepto, neque preside, neque curatori; *neque curæ*, constituere licet » era o que dizia o Digesto. Referindo-se ás communas da meia idade, escreveu De Brasch: « Transformando em impostos municipaes as contribuições que eram percebidas pelos senhores, introduziram as cidades uma organização regular

(²) O art. 13 do Acto addicional exclue sua participação nos orçamentos municipaes. Nem podem supprir a falta da lei em caso algum.

em suas finanças, baseada sobre os dous principios da votação do imposto pelo contribuinte, e da conta do seu emprego pela administração; sendo esse o systema financeiro que veiu a servir de modelo ao Estado constitucional moderno. »

O que foi extorquido ao direito publico das cidades tende a voltar á sua origem. Hoje não ha paiz algum de liberdades municipaes consolidadas, onde a taxa dos impostos deixe de ser uma prerogativa das communas; e, segundo Leroy-Beaulieu, isso é o que póde dar uma medida exacta do progresso e da força vital das nações. Na Inglaterra, apenas com o *maximum* fixado por lei, com a vigilancia dos proprios contribuintes, e a responsabilidade perante a justiça commum, tem o conselho municipal dos *borougs* plena liberdade em materia de imposições. Para certa ordem de despezas houve sempre uma taxa especial; e, quando insufficiente, recorria-se ao *baroug-rate*, que não tem applicação determinada e hoje por meio de augmentos, juntamente com a taxa dos pobres, substitue aos poucos o systema da especialisação (3). Nos Estados-Unidos tambem ha um imposto livre para cada necessidade do serviço; e, logo que se decreta alguma obra, vota-se a taxa correspondente. No geral, ha um limite marcado por lei; mas em alguns Estados, como New-York e Massachussets nem ha essa condição quando se trata de occorrer a despezas obrigatorias.

Nos paizes em que o legislador não permitte a mesma liberdade, é que em grande parte reina um certo egoismo que não tolera a concurrencia dos municipios com o Es-

(3) Distinguem-se as taxas especiaes com estes nomes: *water rate; wacht rate; lighthing and paving rate; museum rate; lunaticks asylum rate;* e algumas outras que se podem ver na grande obra de Gneist — « Constituição communal da Inglaterra », ou na de Leroy-Beaulieu — « Administração local ».

tado, suppondo que isso póde tornar os impostos geraes mais repulsivos. Entre nós, se a provincia exerce já esse direito sem offensa do Estado, porque não ha de o municipio disputal-o nas mesmas condições do mutuo respeito que se devem guardar na percepção de suas rendas? A perseverança do legislador é o meio de resolver o problema: acabe-se com essa confusão deploravel do nosso systema de impostos por meio de uma lei geral de classificação de rendas, da materia tributavel e dos limites que devem ter as taxas do municipio. Então haveria opportunidade para, mediante uma partilha equitativa, municipalizar-se algumas rendas geraes e provinciaes que por sua natureza devem pertencer ao cofre dos municipios. Em todo o caso, creados impostos privativos para as municipalidades, tanto os directos, de que ellas pouco se utilisam, como os indirectos cuja materia é tão largamente explorada pela receita geral e provincial, não só habilitavam-se as camaras de meios de subsistencia devidos unicamente á energia da sua actividade, como exonerava-se o Estado ou a provincia de sustental-as á custa de maiores sacrificios, e apenas com alguma obrigação de soccorrel-as quando, pela escassez da materia tributavel ou por circumstancias peculiares a certos municipios, carecessem de auxilio estranho, como aconteceu a muitas provincias suppridas pelo Estado, ainda depois do Acto addicional e da partilha de rendas feita pela Lei de 31 de Outubro de 1835. Quando fosse preferivel accudir ás urgencias locaes sem esse desfalque da renda geral, havia o recurso das taxas addicionaes que em França, na Austria e na Prussia, convertem-se em beneficio das communas.

No relatorio offerecido ao corpo legislativo em 1879 pelo então ministro da fazenda, onde se encontra um bello estudo ácerca da classificação de impostos, inicia-se a idéa de abandonar ao alvitre das assembléas provinciaes a desi-

gnação dos impostos que devem caber aos seus municipios, e esse mesmo parece ter sido o pensamento do autor da *Provincia*. Entendemos, porém, que mais garantias de equidade na distribuição, e de permanencia na lei, haverá em um trabalho simultaneo feito pelo corpo legislativo, onde, mediante os elementos necessarios de informação, ao lado da materia tributavel para o cofre geral e das provincias, ficasse, desde logo, assentada a que se houvesse de dar em partilha aos municipios. Nem as assembléas de provincia teriam occasião de retrahir no interesse de suas rendas a materia contribuinte a que as municipalidades tivessem direito, e nem estas ficariam na dependencia de leis ephemeras e revogaveis a capricho de cada provincia. A maxima vantagem das reformas que pede o nosso systema municipal está exactamente em libertal-o n'esse e outros respeitos de uma tutela que tem sido em grande parte a causa de sua decadencia.

Quanto ao emprestimo, e outros meios de supprir pelo credito a insufficiencia da receita e evitar a aggravação dos impostos, tão pouco se deve recusar ás camaras municipaes uma certa largueza. Cada emprestimo depende até agora de autorisação especial da assembléa que restringe as clausulas do contracto, a ponto de tornal-o muitas vezes irrealizavel em prejuizo de alguma obra util que se poderia effectuar havendo mais liberdade no modo de levantar a quantia precisa. Quem melhor do que a administração local póde fiscalizar as vantagens do juro, do tempo do reembolso, e do interesse publico ligado a uma empreza que póde ser muitas vezes medida de necessidade, como o abastecimento de agua potavel, a abertura de uma estrada, ou de um canal, e outras construcções do mesmo genero? Independente de autorisações especiaes e apenas com limites razoaveis, têm varios conselhos municipaes da Europa a necessaria liberdade para contrahir

emprestimos. Na Baviera restringe-se a 1,000 fr. para as communas de 2,500 habitantes, e vae até 20,000 fr. para as de mais de 20,000 almas. Na Austria é livre o emprestimo que não excede a renda de um anno; e em França, a despeito do seu regimen de centralisação, a lei de 1867 acabou com o antigo systema das autorisações parciaes, admittindo os emprestimos que forem reembolsaveis em doze annos pela renda commum e em cinco pelos centimos extraordinarios. A municipalidade de Lisboa, que não é das mais livres, acaba de recorrer a um emprestimo de 1,000 contos para obras de grande vulto, emittindo titulos de 90$000 nominaes com juro de 5 %, a começar em Julho de 1885, e amortização em 30 annos; tendo os tomadores d'esses titulos de pagal-os em quatro prestações mensaes, e sendo o ultimo no fim de 1881. Feita a adjudicação, o producto do emprestimo terá de ficar em deposito nas caixas do negociador a juro de 5 % pago ao municipio. Qualquer desses systemas, sem o impecilho da tutela, poderia obviar entre nós os muitos embaraços que tolhem a prosperidade de nossos municipios. (4)

*Alienação de immoveis.*— A propriedade municipal d'estes bens já tinha sido reconhecida pelas Ordenações portuguezas, posto que o Decreto de 20 de Maio de 1734 os sujeitasse ao dominio da corôa, declarando que o senado das camaras era apenas usufructuario d'elles. Entre nós são considerados *proprios* municipaes; e, tendo as camaras a mesma pessoalidade juridica das provincias, a cujas assembléas cabe o direito de regular unicamente a administração dos *bens provinciaes*, com que fundamento estendem ellas sua autoridade sobre o patrimonio dos municipios? Nem

(4) Entre nós algumas camaras tem já emittido titulos para pagamento de dividas, como a do Recife auctorisada por Portaria presidencial de 12 de Janeiro de 1882 para emittir titulos de 200$000 a juro de 7 % segundo o orçamento vigente.

o Acto addicional lhes deu semelhante attribuição; apenas a Lei do 1.º de Outubro de 1828 (art. 42) referiu aos futuros conselhos geraes o direito de auctorisarem a venda e o aforamento de taes bens, sendo que o simples facto de serem elles substituidos por assembléas de provincia não era bastante para se investirem estas de attribuições que não lhes foram expressamente conferidas pela Lei de 12 de Agosto de 1834, art. 11 § 4.º que só se refere a bens provinciaes.

Cumprindo decentralisar o municipio, como foi decentralisada a provincia quanto a gestão de seus bens, conservar ainda esse vestigio de tutela, que remonta a uma lei do codigo justinianneo, seria offender a razão por amor dessa jurisprudencia que, sábia a outros respeitos, em assumptos de liberdade politica sophismava todos os absurdos para servir ao capricho dos cezares. (4)

Faz-se muito cabedal do perigo a que se expõe as finanças do municipio com o regimen de liberdade que lhe attribuimos. Seria prejulgar de factos que ainda não se deram n'este paiz, e de que não ha exemplos clamorosos nas municipalidades mais livres. Com limites postos na lei quanto ás taxas municipaes, aos emprestimos, alienação de bens; e ainda sujeitas as camaras ao voto suspensivo do chefe municipal, á responsabilidade, e ao recurso dos aggravados conforme o nosso plano, o que se póde receiar dos interesses da fazenda municipal?

O que demonstra a experiencia é que nas municipalidades mais livres são menos frequentes as desordens finan-

(4) Veja-se o que dissemos no L.º 2.º Secç. VIII a proposito da Lei 3.ª do Cod. just. de vendit. reb. civit. que transmittiu para o direito publico das monarchias subsequentes o regimen da tutela municipal que se pretende accommodar á indole do nosso seculo. Tambem na Secç. X nos occupámos mais largamente da propriedade municipal e de sua independencia historica.

ceiras. Não se tem arruinado as communas inglezas, onde os conselhos municipaes estão isentos da tutela; e o mesmo se observa nos Estados-Unidos, fóra algumas excepções, como a de Nova-York que se deu ha mais de dez annos, e refere Pascaud talvez com certa exageração. Pelo contrario, em França as communas, posto que tuteladas, oneram-se de dividas como se póde ver nesta resenha abreviada que extrahimos de Victor de Brasch: « Em 1869 importava em 573,749,892 fr. a divida total das communas francezas, exceptuando a de Pariz; entretanto, em 1862 o passivo dellas tinha sido de 341,428,561 fr., o que dá no periodo de sete annos um accrescimo de mais de 232,000,000 de fr. Não é ao regimen liberal da lei de 1867, continúa o mesmo escriptor, que se deve attribuir aquelle augmento, mas á falta de uma *autonomia bem regulada*, pois que a representação municipal em França não tem poder bastante para que nella se desenvolva o sentimento da responsabilidade, e mais ainda porque o *maire* não responde perante a communa quanto aos actos de sua administração. » (5)

Si os desastres financeiros fossem uma consequencia das franquezas municipaes, onde haveria mais desbarato do que nas communas liberrimas da Suissa, que entretanto são geralmente bem administradas? Nos cantões mais pobres, e onde reina maior ignorancia, como no Valais, Tessin, Grisons e Appenzell, as communas vivem como Estados soberanos, e tão fartas de immunidades a ponto de poderem abrir casas de jogo á custa dos dinheiros publicos. Ahi mesmo ha factos que abonam alguns excessos da administração, como o que vem referido no excellente livro de Hepwort Dixon a proposito da communa de Saxon que,

(5) « La Commune et son systeme financier en France ». Cap. 6.° pag. 157.

vendendo a uma companhia estrangeira o direito de estabelecer em seu territorio jogos publicos, teve a fortuna de ver affluirem para alli mais de quatro milhões de francos do estrangeiro, o que melhorou muito a sorte dos seus habitantes. (6)

Qualquer que seja o modo da actividade humana, diz Mony, não ha que duvidar do poder, como dos beneficios da liberdade; e o melhor meio de fazer a educação das communas por via da responsabilidade é permittir que ellas se administrem, aventurando-se a toda a sorte de perigos. Laboulay foi mais explicito: «deixai que ellas tenham a liberdade de se arruinarem; isso mesmo é o que póde engrandecel as: uma vez responsaveis, acharão em si proprias aquelle estimulo que mantem o homem nas vias da razão, e protege-o contra suas imprudencias.»

Dissemos que não havia entre nós exemplo de malversações devidas a essa liberdade municipal, que não possuimos para termos razão de condemnal-a; mas ha uma cousa peior do que todos os abusos inherentes á liberdade, e vem a ser: esse estado de penuria contínua que impossibilita muitas de nossas camaras de satisfazerem até o ordenado de seus empregados. O que é mais deploravel, um ou outro caso de perturbação financeira por desperdicios, ou a miseria permanente por falta de recursos e de uma iniciativa creadora? Não ha camara mais adstricta á regulamentação fiscal do governo do que a do municipio neutro: no emtanto, ainda ha pouco vimol-a implorar do corpo legislativo subsidios para acudir ao pessimo estado de suas finanças. Onde estão as virtudes da tutela?

(6) «La Suisse Contemporaine» (traducção franceza), pag. 67.

# SECÇÃO XVII

Justificação de outras faculdades municipaes. — Regulamentações de policia. — Instrucção publica. — Revisão eleitoral e alistamento de jurados. — Divisão de districtos. — Associação de municipios. — Direito de petição.

Longe iria o nosso estudo, si o receio de tornal-o fastidioso nos não impedisse de examinar mais detidamente cada uma das faculdades que cumpre liberalizar aos nossos corpos municipaes. Na opinião de muitos é aridissimo este assumpto; para outros, a synopse é o methodo mais supportavel, porque dá o extracto de um systema que á critica de cada um compete desenvolver. Preferindo este alvitre, continuemos a resumir nossas justificações.

*Regulamentos de policia.*—A interferencia que se attribue á administração superior na confecção dos regulamentos de policia municipal funda-se em duas razões arguciosas: o abuso que as municipalidades podem fazer desse direito, e ser elle uma funcção delegada. Provaria de mais a primeira porque, si as camaras pódem em seus regulamentos ferir alguma lei ou interesse geral, tambem a autoridade que tenha de approva-los póde regeitar alguma postura de evidente utilidade para o municipio, ou emenda-la para peior, por isso mesmo que não conhece de perto as suas necessidades. Neste caso, que recurso têm hoje as camaras contra esse abuso das assembléas provinciaes com relação ás posturas?

O segundo argumento carece de exactidão porque, já o dissemos, as camaras municipaes não exercem outras funcções além das que resultam do mandato; e, ainda que entre nós se admittisse a distincção de funcções proprias e delegadas, que é puramente franceza por vir das Leis de 14 de Dezembro de 1789 e 16-24 de Agosto de 1790, o artigo 5.º da primeira foi o mesmo a reconhecer entre as funcções proprias do poder municipal *o cuidado de fazer que os habitantes da communa gosem de uma bôa policia.* Mentem hoje a essa classificação fundamental de seu direito publico aquelles que, como Mauricio Blok e outros, no empenho de legitimar a tutela da policia municipal sustentam, uns que esta constitue attribuição delegada, outros que é um mixto de delegação e de direito proprio.

Em nossa opinião foi Savary quem melhor comprehendeu a natureza desse direito, justificando em 1866 um projecto de reforma em que se attribue aos conselhos municipaes a faculdade de regulamentar a sua policia independente de autorisação superior. Eis aqui os seus argugumentos: « A quem compete administrar cabe o direito de regulamentar; e, sendo a policia de cada localidade variavel segundo os costumes e as necessidades de sua população, não podia o legislador decreta-la sem ferir muitas vezes interesses locaes respeitaveis. É por isso que taes regulamentos devem ser confiados aos conselhos municipaes, que nesse ponto exercem em *segundo grau* uma especie de poder legislativo. » (1)

Não se diga que a applicação litteral destes principios impediria entre nós o meio de frustrar qualquer abuso de regulamentação por parte das camaras municipaes; porque,

(1) « Un proj. de Loi sur la Decentralisation » — Livro 6.º Tit. 2.º pag. 153 e seg. Veja-se tambem Henrion de Pensay. — « Pouvoir municipal ». Pag. 188.

ainda neste ponto, a responsabilidade criminal seria bastante para reprimi-lo. Quando alguma postura infringisse lei expressa, ou qualquer direito do cidadão, e fosse a sua materia sujeita aos tribunaes por queixa ou acção do ministerio publico, uma vez conhecida a sua illegalidade, deixaria de ser obrigatoria. Assim é que nos paizes de verdadeira liberdade se deve conjurar os abusos da administração, em vez de tolher o seu movimento pelo simples motivo de poder exorbitar da sua esphera. Nos Estados-Unidos a regulamentação da policia local está no todo entregue aos *towships* e aos conselhos municipaes das cidades; e, como já observámos, até a policia geral a certos respeitos faz parte de suas attribuições nos Estados da Nova Inglaterra, do Illinois, e outros. Só os tribunaes de justiça podem annullar por via de reclamação as disposições regulamentares que forem contrarias á alguma lei do paiz, ou inteiramente desarrasoadas.

*Instrucção publica.*— Poucos interesses ligam-se tão estreitamente ás condições vitaes do municipio, como esse que se prende á arte de formar o cidadão para o serviço de seu paiz. Antes de influir no sentimento publico e nas relações geraes da grande sociedade, a instrucção popular identifica-se com a existencia municipal em todas as formas do seu desenvolvimento civil e politico. « A justiça, adverte Horacio Mann, tem de pedir-lhe o testemunho probo e o jurado exclarecido; o Estado e a communa, o voto livre e consciencioso; por fim, a sociedade inteira é d'ahi que aguarda a intelligencia necessaria para o desempenho de todos os mais encargos inherentes ao titulo de cidadão. » Assim é que o interesse immediato por um lado, e por outro a variedade das condições locaes, impõe ás municipalidades o direito de regular o ensino publico e de votar os meios necessarios para o seu costeio, não sendo dispensada a provincia de auxiliar este ramo do serviço administrativo

d'onde a seu turno aufere vantagens que fôra ocioso referir.

Em quasi todos os paizes da Europa a despeza com a instrucção local é obrigatoria para as communas, a quem o Estado subvenciona, mais ou menos, assumindo em troco deste beneficio o direito de inspecção. Entretanto, o systema que nos convem preferir é o dos Estados-Unidos que, no dizer de um publicista, souberam attingir a *perfeição ideal* em materia de educação. Si nossas municipalidades não puderem desde logo instituir um curso de estudos que, além das materias elementares, ministre como alli, independente de retribuição escolar, uma certa somma de conhecimentos indispensaveis a todos os misteres da vida social e do trabalho, ao menos tomem a seu cargo o ensino de ambos os graus sob a direcção de uma commissão eleita por ellas, nomeando os seus professores, retribuindo-os sem avareza, e deixando o ensino privado entregue a iniciativa individual, como qualquer outro exercicio da industria fóra do alcance dos regulamentos officiaes.

Deslumbra o vêr-se como nas communas norte-americanas, e igualmente na Suissa, todo o esforço do poder, das associações, da riqueza, do trabalho, e do patriotismo de cada um, entra com ardor nessa conspiração pacifica que tende a matar a ignorancia, primeiro inimigo de todos os governos que se affirmam sobre as bases do suffragio estenso e da liberdade pessoal. O nosso plano de reformas municipaes tende igualmente a fundar em toda a parte o mesmo systema de deixar que o povo se governe com a sua intelligencia e os recursos de sua actividade expontanea: tornemo-lo digno do goso de uma regalia que as leis não teriam força para impedir, ou graduar com mesquinheza, e só a educação popular é capaz de manter na altura de sua importancia.

Ensinar a todo o transe, e em toda a parte, seja qual fôr a população escolar de uma villa, ou de uma aldêa;

derramar dinheiro, incitar o patriotismo de todas as classes para manter estabelecimentos de educação, seria o meio de nos approximarmos áquelles dous typos de governo sabio e previdente. Quanto aos fundos devidos a esse ramo de serviço local, onde parece existir a difficuldade, não ha mais do que se crear em cada municipio, taxas escolares abundantes que se reforcem com auxilios do Estado e da provincia, á semelhança do que se pratica em toda a União norte-americana. Ahi, além do *school fund* que cada Estado vota para esse fim, ha no Massachusets, e outros lugares, taxas seis vezes mais elevadas que o fundo do governo; e em New-York as sommas gastas com o ensino orçam em mais da quinta parte de toda a sua despeza.

Referindo-se a impostos municipaes com esse destino, disse o auctor da *Provincia*: « As grandes medidas de salubridade e ornamento publico executam-se mais facilmente, mediante taxas cujo emprego especial é avaliado e logo apreciado pelo municipe contribuinte, do que por consignações de um orçamento englobado, que não se altêa sem a mais viva resistencia. O mesmo se deve dizer da instrucção, o mais ponderoso dos assumptos commettidos ao governo local. » Assim é que elle recorda a conveniencia de uma contribuição municipal directa por cada habitante, ou familia, e por parte da provincia uma porcentagem addiccionada a qualquer dos impostos directos, á decima urbana por exemplo até que o povo se habituasse a *todas as outras combinações financeiras destinadas a augmentarem para o futuro o orçamento da instrucção.*

Onde não accompanhamos o talentoso publicista das franquezas provinciaes é unicamente em suppor que, aparelhados os municipios de todos esses recursos, não devem *por emquanto* assumir a inspecção escolar que cumpre deixar ainda concentrada nas capitaes (pag. 250). O provisorio é que mata entre nós o exito das grandes concepções; si a

idéa é bôa, por que se lhe hade impedir o desenvolvimento pratico no mesmo instante em que se faz o enunciado de suas vantagens? O que tem feito, ha 47 annos, a tutela da provincia a beneficio da instrucção publica? Falle por nós a estatistica, em cujos algarismos fundou-se aliás o mesmo publicista para emittir este juizo desolador: « A frequencia em todo o imperio mal attinge a media de 1 alumno por 90 habitantes, em quanto a de alguns dos Estados-Unidos é de 1 por 7; e si na capital do imperio ha apenas um alumno por 42 habitantes, das vinte provincias ha sete onde a proporção é superior a 1 por 100, e no Piauhy excede ainda a 1 por 200. Só na Sicilia dos Bourbons ou nas *steppes* da Russia se encontrariam algarismos equivalentes. » (pag. 228). Dito isso conforme os dados de 1870, não é em onze annos decorridos, sem um systema de reformas largas e orçamentos mais pingues para o serviço da instrucção, que ella póde offerecer hoje um aspecto muito menos consternador. (2)

Um dos factos que revelam mais desconfiança contra o ensino dirigido pela provincia é essa alluvião de escolas particulares, onde preferem muitos a instrucção paga. Na provincia do Rio de Janeiro, segundo o relatorio de 1881, apresentado pelo respectivo director, havendo em effectividade 409 escolas publicas, os estabelecimentos particulares orçam por 300. Emquanto a frequencia das primeiras é de 10.520 alumnos, a das outas monta a 7.156 quasi ao par do ensino publico. — Não se dando no mesmo relatorio um quadro para indicar o numero de alumnos promptos comparados com a matricula, o silencio autoriza a crer que não tem sido lisongeiro o rezultado da frequencia publica.

(2) No relatorio do ministro do imperio de 1882 leem-se ainda estas palavras desoladoras: A primeira cidade do Brazil, com toda a sua população e riqueza, está por esse lado abaixo, não só dos centros de riqueza e população dos povos cultos, mas do nivel geral desses mesmos Estados, considerada a superficie total de vastos territorios onde comparativamente a população e a riqueza estão disseminadas.

Causas devidas principalmente á direcção do ensino pelas provincias explicam, á nosso ver, o mau estado da instrucção em todo o imperio: entre ellas, a má escolha de professores que, salvas as excepções, o patronato impõe das capitaes para o interior; o enormissimo dispendio que se faz com a *burocracia* central que dirige o serviço e obriga a encarecer o ordenado dos mestres afastando os mais habeis; finalmente, o methodo de inspecção que, partindo de longe, afrouxa na indefferença dos agentes locaes. Assignala o mesmo relatorio muitos outros defeitos do serviço, que seria longo referir, e revelam que os proprios encarregados da administração respectiva confiam pouco no systema que rege a educação do nosso paiz.

Gasta a provincia do Rio de Janeiro, conforme o orçamento de 1881, sómente com a instrucção publica 980:964$ réis, consumindo o pessoal e expediente da directoria por si só mais de 40:000$000 réis: o que orça por mais da quinta parte da receita geral da provincia. Essa importancia proporcionalmente dividida pelos 34 municipios da provincia como subsidio afim de ser todo o serviço da instrucção directamente confiado ás camaras respectivas, cremos que havia de produzir melhor resultado. Não ha por emquanto nada que auctorize a duvidar da capacidade dos nossos corpos municipaes no uso de um direito, de que ainda não se quiz tentar ao menos uma experiencia.

Recentemente algumas leis da mesma provincia têm apenas autorizado suas camaras a crearem escolas ruraes, e fiscalisal-as como lhes permitte a sua lei organica; e ainda na lei orçamentaria de 1881 acaba de conceder-se ao municipio de Campos uma taxa de 1$000 réis por cada habitante para ser o seu producto applicado ao ensino rural e agricola. Entretanto, não é creando escolas rusticas unicamente, e tão pouco exercendo essa inspecção illusoria, de que fallou a lei do seu regimento amesquinhado depois pelo

Acto adiccional, que as camaras municipaes se hão de prestar a esse ramo do serviço com a dedicação que só se deve esperar de um systema de liberdades mais francas.

Nossa opinião é, que, para completar a idéa iniciada pela assembléa fluminense, todas as mais provincias deveriam adoptar francamente a pratica de entregar-se toda a administração concernente ao ensino publico ás camaras municipaes, incluzive a nomeação dos professores, e a vigilancia das escolas, com liberdade absoluta de creal-as onde lhes parecer necessario. Para isso cumpria-se estabelecer, desde logo, as taxas escolares que fossem precizas e consignar nos orçamentos da provincia os subsidios destinados a reforçarem o producto dos impostos municipaes. Rigorosamente fallando, o direito de legislar sobre a instrucção da provincia não exclue o de conferir ás camaras a administração respectiva, desde que as assembléas se convençam que semelhante serviço entregue ao governo e seus agentes na localidade não tem correspondido as esperanças que uma experiencia de quasi meio seculo forceja por desmentir. (3)

*Revisão eleitoral.* — É pratica admittida em quasi todos os paizes da Europa confiar á autoridade municipal a revisão do eleitorado, quer seja politico ou administractivo. Com differença unicamente de processo, tal é o systema da Allemanha, da Italia, da Belgica, da Suecia, e da Hespanha. Em França o *maire* participa do alistamento e tambem um membro do conselho municipal, embora com elles figure

(3) Depois de escripto este artigo, folgamos de ver no relatorio do ministro do imperio de 1882 confirmada a idéa de interessar os municipios no governo do ensino por meio de juntas escolares de eleição popular, decretando-se no orçamento geral os fundos precisos para esse fim. Conclue o mesmo relatorio, demonstrando que este systema tem a vantagem de associar immediatamente o contribuinte á fiscalisação dos negocios escolares, despertando e alimentando na população activa o sentimento da responsabilidade directa de cada eleitor nos destinos da instrucção popular, o que se podia ensaiar desde logo na capital do imperio.

ainda um delegado do prefeito; e na Inglaterra, si esse trabalho não é feito pela municipalidade, tambem não está, como entre nós, inteiramente subordinado á magistratura: a revisão é feita por alguns membros da ordem dos advogados (barristers) que julgam definitivamente as questões de facto concernentes ao alistamento, emquanto as de direito são decididas em grau de recurso pelo tribunal civil (a Côrte dos *common pleas.*)

A objecção de certos publicistas contra o systema de revisão pela municipalidade funda-se na preoccupação politica que póde influir no juizo de uma corporação em parte electiva, e em parte emanada do poder. Isto que seria procedente em outros paizes, onde o governo tem junto aos corpos municipaes, e com certa preponderancia n'elles, um delegado seu que não raras vezes entra em conflictos com o elemento popular, não tem entre nós a mesma applicação, sendo as camaras puramente electivas, e muito fraca a influencia partidaria que lhes pode vir indirectamente da tutela governativa infelizmente ainda em vigor neste paiz. Como entra em nosso plano supprimir este vexame, e basear a organisação das camaras sobre o suffragio universal, ou, admittido o censo, discriminal-o quanto ao eleitorado municipal onde deve ser mais baixo, nenhuma influencia malefica poderia exercer a municipalidade na revisão dos seus eleitores privativos. Pelo suffragio universal, que tudo simplifica, não haveria materia para arbitrio; pela forma censitaria, o abuso não teria alcance politico por não entender com o eleitorado geral, e qualquer excesso na revisão poderia sanar-se mediante um bom systema de garantias com o direito de reclamação estensivo a todos os cidadãos.

Limitada a revisão ao circulo dos eleitores municipaes, e nada tendo com o outro alistamento de caracter politico formado sobre bases diversas, cremos que nenhum interesse poderia excitar o espirito de partido, exercida aquella

attribuição por um corpo independente, composto de homens bons e accordes em um só pensamento, o de promover o bem estar da localidade. O governo local em sua origem nasce do povo; e só os representantes do povo em cada gremio devem resolver com acerto os interesses reaes que se ligam á questão do alistamento. Basta que o tribunal civil julgue apenas nos casos de reclamação. Applicar, porem, ao eleitorado municipal o systema de revisão da Lei de 9 de Janeiro que, desde o começo faz da magistratura o arbitro supremo de toda a eleição, aqui vergando ao peso da subordinação governativa e do interesse politico, alli decidindo mais pelos principios de uma jurisprudencia rigida e implacavel, do que pela equidade social que modera a aspereza da lei por amor das liberdades do suffragio, seria offender pela base uma instituição que, quanto mais influencia recebe do poder, mais se afasta dos intuitos que a ennobrecem no conceito dos povos. (1)

*Lista de jurados e divisão civil.* — O alistamento dos jurados pelas camaras municipaes não só é mais consentaneo com a natureza do cargo, como de mais garantias para o cidadão que esteja em condições de exercel-o.

Para obviar algum defeito que possa attribuir-se ao julgamento do accusado por seus pares, basta a influencia que entre nós já exercem no tribunal os juizes de direito assistidos de outro representante do ministerio publico: confiar-lhes ainda maior preponderancia no modo de constituil-o, seria afastar de sua origem uma instituição que não é assaz estimavel, senão porque emana do povo e é praticada por elle. Quantas vezes, por estarem fóra de contacto com as relações locaes, ou por serem pouco affectos ás re-

(1) Sobe de ponto o inconveniente pelo art. 28 da lei de 9 de Janeiro que deu aos juizes de direito autoridade para conhecerem da validade da eleição municipal e de sua apuração.

galias populares, não têm aquelles orgãos do poder excluido dessa funcção importante, a uns por não serem conhecidos, e a outros por prevenções odiosas? Mais ligados á massa dos cidadãos, os corpos municipaes nunca deixariam de conhecer onde existisse o bom senso unido á probidade; e, nem pelo amor do principio autoritario, ou por motivos de influencia official nas decisões do jury, teriam qualquer interesse em arredar delle os que fossem reconhecidamente idoneos.

Quanto á divisão do termo em districtos, por isso mesmo que é de interesse puramente municipal e entende com uma circumscripção já feita donde resultam direitos proprios da localidade, deve ser privativa das camaras; tanto mais que, só ellas conhecem quando é preciso erear esses districtos para commodo e vantagem de seus municipes. Comprehende-se que as assembléas provinciaes sejam competentes para dividir a provincia em municipios por ser de interesse proprio, tendo de crear ahi novos empregados de administração com vencimentos a custa de seus cofres, e de instituir novos centros de arrecadação fiscal, o que não succede nos districtos, onde a autoridade que apparece é de eleição popular e seus actos não affectam em cousa alguma os interesses geraes da provincia.

Attribuir ás municipalidades a revisão do jury e a divisão civil do municipio, é restituir-lhes funcções que já foram suas. (Leis de 1.º de Outubro de 1828 art. 55; de 11 de Setembro de 1830 arts. 3 e 9; e Cod. do Proc. arts. 2, 24 e 27). Sendo afinal despojadas de ambas as regalias, começou o esbulho pelo Aviso de 22 de Novembro de 1833 que permittia alterar-se a divisão civil que fizessem as camaras, a pretexto de não ser isso vedado pela lei. Depois, o de 15 de Julho de 1834 poz em duvida o bom arbitrio de que podiam usar no exercicio desse direito; e, por fim, o Acto addicional, achando assim abalado esse

principio de competencia, acabou de extorquir-lhes aquella regalia importante.

Pelo que respeita ao alistamento de jurados a Lei de 3 de Dezembro de 1842, como em tudo mais, reagindo acintemente sobre quanta liberdade publica e individual havia deixado a democracia de 1831, fez do juizo de direito com o seu promotor o arbitro supremo das juntas revisoras, e ainda hoje o elemento popular, representado ahi pelo presidente da camara, não passa de uma unidade fraca e sujeita á maioria dos dous prepostos da jerarchia governativa.

*Associação de municipios.* — No isolamento dos corpos municipaes succede o mesmo que com a actividade individual dispersa: para os grandes commettimentos não têm elles o poder que resulta da associação. Ha emprezas que interessam muitas vezes a dous e mais municipios, como sejam as escolas normaes, os estabelecimentos de beneficencia, os caminhos de ferro que se ligam aos grandes centros de viação, e outras do mesmo genero que tão largos horisontes offerecem hoje ao desenvolvimento da vida local e não podem ser realisadas senão pelo concurso e favor do governo, ou das assembléas. Tenham as camaras municipaes colligadas a precisa autonomia para emprehendel-as, que não lhes hão de faltar os meios de levantar capitaes e de attrahir o espirito de industria para a execução de semelhantes trabalhos.

Associar as municipalidades em tudo o que fosse de interesse commum, e tambem no direito de representação contra os abusos e attentados feitos ás suas prerogativas ou interesses, seria ao mesmo tempo dar incremento á sua actividade, e tornal-as respeitaveis diante de outros poderes que estão no habito de absorvel-as, por que são fracas de meios, e vivem isoladas.

Savary, no projecto de reforma municipal a que temos

alludido por vezes, indica uma serie de artigos tendentes a regular o modo pratico dessas associações, e que podem ser aproveitados no que estiverem de accordo com as nossas bases. Fundamentando a conveniencia de taes associações, eis o que elle escreve em um dos seus commentarios: « A lei municipal da Prussia reconhece em suas communas um direito analogo, sem que dahi tenha resultado o menor inconveniente. As associações de parochias existem na Inglaterra para a construcção dos caminhos de ferro e para a taxa dos pobres, e na Italia o projecto de lei offerecido por M. Minghetti sobre os *consorces* deu áquelle principio uma applicação bastante estensa. Por que não nos approveitaremos de sua experiencia, adoptando em França o mesmo systema? » (5)

Finalmente, a nossa opinião é que esse direito devia estender-se tambem ás provincias, á semelhança do que Mony aconselha em França a respeito dos departamentos que, mediante uma associação bem dirigida, estariam no caso de emprehender por si grandes trabalhos, como sejam: a navegação do Loire, que proxima ou remotamente interessa a mais de vinte departamentos; a creação de universidades, ou academias livres, como as de Inglaterra, Italia e Allemanha; além de outras muitas emprezas e estabelecimentos de utilidade provincial commum. (6)

*Direito de petição.* — Recusando ás camaras municipaes o direito de petição, argumenta assim um de nossos publicistas: é um direito politico pessoal que, devendo ser exercido pelo proprio cidadão que não o póde delegar, senão aos mandatarios que a lei autoriza, por isso mesmo não

(5) Savary. «La Décentralisation». Pag. 119 a 124.
(6) «Décentralisation». Paginas 179 e 185.
Entre nós a associação provincial seria um meio de se crearem universidades, descentralisando o alto ensino, que por mais de um motivo não deve ser um monopolio do Estado. Com os seus recursos, mais depressa fariam as provincias esse grande progresso que ha tantos annos se espera, e foi promettido pela Constituição.

cabe ás municipalidades ou corporações não autorisadas para figurarem de representantes politicos. (7)

Nem semelhante doutrina se conforma com os principios do nosso direito publico, nem com a lei escripta, e nem com a pratica até hoje observada. Para convencer que o direito de petição não é exclusivamente pessoal, e estende-se a corpos collectivos, ahi estão os arts. 83 § 4.º da propria Constituição, e 11 § 9.º do Acto addicional; o primeiro, dando aos conselhos geraes de provincia a faculdade de *dirigir representações motivadas á assembléa geral e ao governo conjunctamente sobre a execução das leis;* o segundo, conferindo ás assembléas provinciaes o direito de velar na guarda da Constituição e das leis, bem como *representar* contra as leis de outras provincias que offenderem os seus direitos. Pelo que toca ás camaras municipaes, tambem a lei do 1.º de Outubro de 1828 § 58 lhes deu autorisação para representarem aos presidentes de provincia e aos conselhos geraes a respeito das infracções da Constituição e prevaricações ou negligencias de todos os empregados. Si não é em virtude de delegação que os corpos municipaes exercitam essa faculdade, é por força da lei que em muitos casos julgou impossivel desempenharem o proprio mandato sem o uso daquelle direito. Não basta que o cidadão possa exercel-o; é preciso que, quando a inercia ou a indifferença impedem que elle denuncie algum attentado contra seus direitos ou interesses na qualidade de municipe, suppram as camaras a fraqueza ou a ignorancia dos povos com a energia de sua palavra e com o prestigio do seu valimento.

Onde a disposição constitucional que véde ás camaras o direito de petição? Si foi pela referencia do art. 30 á palavra *cidadão* que o illustre publicista julgou ser de na-

(7) Pimenta Bueno. «Direito Publico Brazileiro». Tit. 8.º Cap. 2.º Secç. 11. Pag. 436.

tureza pessoal, e não collectiva, a faculdade de representar, não se advertiu por certo que outros direitos semelhantes parecem pela Constituição limitados á pessoa, e no emtanto ninguem duvida que se estendem ás associações e aos corpos collectivos, como os do art. 179 § 1.º que desobriga o *cidadão* de fazer ou deixar de fazer alguma cousa senão em virtude de lei, e do § 22 que manda indemnisar o *cidadão* nos casos de expropriação, e outros exemplos semelhantes. E não são as camaras municipaes, segundo a lei, pessoas juridicas com os mesmos direitos individuaes de liberdade civil, de propriedade, e outros que são resguardados ao cidadão? Não têm ellas representação judicial, e, como os individuos, pessoalidade juridica para contractar e exercer muitos actos da vida civil?

É odioso restringir-se hoje o uso de um direito constitucional que, sendo o complemento e a salvaguarda de todos os outros, tantos e tão bons serviços tem prestado ao systema representativo, de que é uma das molas mais efficazes. A escola moderna propende mais para ampliar do que para retrahir o direito de petição, conformando-se com as praticas inglezas onde é apenas regulado para evitar abusos, mas sempre se tem exercido com largueza desde que em 1784 tanto pugnára pela emancipação servil, e mais tarde pela reforma do parlamento, pela liberdade catholica, e pela suppressão de leis anti-economicas. Ahi, como em França desde a Constituição de 1791 que o classificára entre os direitos naturaes e civis, até as larguezas que lhe deram a assembléa legislativa e a convenção, nunca foram as communas privadas de exercel-o. No interesse da ordem apenas tem sido geralmente regulado.

Eis o que escreve Block a proposito da amplitude desse direito: «Póde um *maire dirigir petições* em nome de sua communa, mediante deliberação previa do conselho municipal, e, posto se reconheça as difficuldades que se antepõe

ao exercicio de semelhante direito, nada impede tambem que o conselho administrativo *de qualquer sociedade anonyma* use delle em nome da corporação de quem seja representante. » Isambert diz mais ainda: « Nem ao estrangeiro se deve negar semelhante recurso, á vista das relações derivadas da residencia e dos interesses que o prendem á administração, salvo quando a materia fôr de natureza inteiramente politica. » O mesmo havia dito Cormenin em termos mais vagos: « A petição exprime, não só idéas politicas, como litterarias, scientificas, religiosas, e administrativas; além de ser uma queixa ou reclamação de direitos individuaes. Dellas se podem servir ainda mesmo os que não forem elegiveis, eleitores, ou não tenham até a qualidade de cidadão. » (8)

Finalmente, o uso incontestado dessa regalia por parte de nossas municipalidades, desde os tempos coloniaes, se não é um direito consuetudinario, pelo menos obriga a respeitar esses habitos de liberdade a quem aliás tantos serviços deve a causa de nossas instituições.

Nas phases mais criticas, ou mais gloriosas, de nossa historia politica nunca deixaram as camaras de collocar-se á frente dos grandes commettimentos, exprimindo o seu voto diante dos poderes do Estado no sentido de uma reforma util, ou de alguma medida de urgencia. Á parte os serviços que prestaram á independencia, cumpre não esquecer as representações que em 1832 levaram ao parlamento mais de duzentas camaras municipaes, instando pela reforma da Constituição. Havendo ahi uma voz apenas que lhes contestasse a legalidade do direito de petição, foi este assumpto largamente discutido, e sanccionado o uso dessa faculdade defendida então por varios oradores que se destinguiram

(8) M. Block. « Dictionnaire de la Politique ». Verb. Petition. not. 1. — Cormenin. «Droit administratif».

no debate. (9) Antes e depois disto, quantas vezes não fizeram as camaras representações sobre diversos assumptos, sendo até hoje ouvidas pelos proprios governos acerca de objectos de administração? Houve no primeiro reinado um acto soberano que, pode-se dizer, firmou o direito de exprimirem as camaras municipaes seus votos em assumptos da maior gravidade: foi o decreto de 13 de Novembro de 1823 que mandou ouvil-as para que fizessem reflexões sobre o projecto de Constituição offerecido pela corôa.

Escusamos referir outros muitos exemplos para justificar a pratica de uma regalia, que, se não fôra contestada por um dos nossos publicistas mais respeitaveis, dispensaria o desenvolvimento que dedicámos a esta parte do nosso estudo.

---

(9) Oppoz-se ao direito de petição unicamente o deputado Rebouças; e fallaram a favor: Evaristo Ferreira, Odorico Mendes, Toledo, Rezende e Caetano de Almeida. — «Annaes» de 1832. Sessão de 20 de Junho. Tomo 1.º Pags. 119 e 120.

# SECÇÃO XVIII

Conclusão das bases. — Executivo municipal e suas attribuições mais importantes. — Razões justificativas. — Contencioso municipal. — Organisação das parochias. — Conselho administrativo. — Commissões de fabrica. — Considerações finaes. — Resumo.

## IV

### EXECUTIVO

Ao chefe municipal, eleito na forma do § 2.º da base 1.ª, e com a denominação de presidente, ou administrador do municipio, competem as seguintes attribuições:

§

Presidir ás sessões da camara com direito de discussão apenas, e podendo votar sómente nos casos de empate. No seu impedimento será substituido pelo seu immediato na ordem da votação.

§

Representar á mesma camara contra as deliberações a que se refere a base 3.ª e na fórma indicada em seu § 2.º, para o fim de ser o acto reconsiderado e seguirem-se os termos do § 3.º do mesmo artigo.

§

Executar todas as deliberações e ordens da camara, por si, e por agentes de sua nomeação, os quaes poderá

demittir quando não mereçam confiança, exceptuando sempre os empregados que forem de nomeação privativa da camara.

Expedir ordens, dividir o serviço da administração por um ou mais empregados; e crear uma secretaria, ou commissão central executiva sob sua direcção, encarregada de o auxiliar em todo o expediente, se assim julgar necessario. A camara lhes assignará os devidos ordenados.

§

Propôr os orçamantos municipaes, inclusive os que lhe forem remettidos pelos conselhos das parochias ruraes para, por seu intermedio, serem apresentados á camara com as alterações que elle julgar conveniente. Preparar tambem as listas eleitoraes e de jurados, que devem ser apuradas pelas camaras á vista das informações e dados fornecidos por elle; bem assim, propôr o numero de que se deva compôr a guarda municipal, e qualificar os que forem aptos para esse serviço.

§

Representar a camara em suas relações externas; exercer em seu nome o direito de petição; assignar contractos, aceitar legados e doações; e figurar em juizo civil e criminal em todas as acções em que a camara tenha de ser parte interessada.

§

Ter a seu cargo a superintendencia relativa á gestão das rendas, e a contabilidade municipaes, apresentando no principio de cada anno, uma conta de toda a receita e despeza organisada pelo procurador sob sua inspecção, e um relatorio circumstanciado de todo o movimento do serviço a seu cargo; sendo as contas tomadas pela propria camara.

§

Remover de propria autoridade, e sem fórma de pro-

cesso, ouvindo verbalmente a parte e algumas testemunhas, todos os obstaculos que se opponham á execução das posturas e regulamentos, mórmente no que respeita a servidões publicas; mandando *in continenti* repôl-as no devido estado, usando dos meios coercitivos que no caso couberem; lavrando de tudo um termo assignado por elle e testemunhas; e reservando-se á parte interessada o recurso que lhe couber para a autoridade a quem competir o contencioso administrativo.

§

O chefe municipal em caso algum se deve reputar agente do governo; o que, todavia, não impede que forneça, a pedido da administração geral ou provincial, as informações possiveis a bem do serviço publico.

§

Responde perante a justiça ordinaria por toda a violação de lei ou regulamento no exercicio de suas attribuições á instancia da camara, dos particulares, ou do ministerio publico. Além das penas communs, incorrerá em multa determinada nos casos em que deixe de praticar algum acto que lhe incumba pela lei, regulamento, ou ordem expressa da camara.

§

Não perceberá ordenado; o que não impede ás camaras o arbitrio de assignar-lhes, quando seja conveniente e a titulo de remuneração, a quantia que lhes parecer adaptada.

§

As outras attribuições do executivo, no que respeita aos detalhes, serão as mesmas do projecto apresentado em 1869 na camara temporaria pelo ministro do imperio, artigo 38 e seus paragraphos, com excepção dos que não estiverem de accôrdo com estas bases.

Cumpre attender a dous reparos que póde suscitar esta parte da reforma: a demasia de poderes que parece caberem ao elemento executivo preponderando sobre o deliberante, e a impropriedade da jurisdicção administrativa affecta ao corpo municipal.

Antes de tudo, a especie de veto que tem o chefe municipal nos casos referidos no § 2.º não annulla as deliberações da camara, que podem ser confirmadas por dous terços de votos, sendo afinal o elemento deliberativo o que vem a preponderar em materia de impostos, alienação de bens, regulamentos de policia, e outros de maxima importancia, em que o administrador municipal tem apenas o direito de provocar a revisão dos actos do conselho. Era preciso que a suppressão da tutela fosse compensada naquelles casos por outro systema de garantias contra o abuso dos corpos municipaes; e pareceu-nos que a responsabilidade das camaras com aquella interferencia do executivo, a votação final dos dous terços, e outras formalidades prescriptas na base 3.ª, seriam preferiveis á acção de um elemento extranho á natureza dos mesmos corpos.

Por outro lado, a influencia do administrador em taes casos modera-se pela condição de ser o veto acobertado com a assignatura de tantos eleitores quantos forem os membros effectivos da camara. Além disso, o chefe municipal com essa regalia não está no caso de um representante do poder central, como os *maires* em França e n'outras municipalidades da Europa, que exercem nellas outro poderio que em todo o caso não se resolve, como em nosso plano, na influencia salutar e harmonica de um funccionario independente sobre uma corporação da mesma origem e ligada aos mesmos interesses.

Bem livres são as communas norte-americanas, onde os *mayors* exercem a mesma faculdade sem quebra dos interesses municipaes ou da independencia dos conselhos. Igual

poder têm os nossos presidentes de provincia sobre as suas assembléas, com a differença ainda de serem agentes do governo. E não é esse mesmo systema de ponderação ou equilibrio de poderes que em nossa fórma de governo contém a todos elles na orbita do movimento constitucional?

A não serem as resoluções municipaes fiscalisadas por um poder estranho ás necessidades do municipio, nenhum mais apto para fazêl-o do que o seu proprio administrador ligado aos mesmos interesses de que as camaras se occupam. A assembléa municipal, que no projecto do Sr. Conselheiro Paulino compõe-se em grande parte dos maiores contribuintes, á imitação da França (1), tem o defeito de confiar mais nesse elemento aristocratico, do que nos mandatarios naturaes eleitos pelo municipio. Um conselho geral junto ás camaras, exercendo aquella especie de tutela, e composto de eleitores segundo a formula do projecto de Savary Tit. 2.º Cap. 20 do 2.º livro, que em parte é tambem a reproducção da lei franceza de 14 de Dezembro de 1789, seria, alem de redundancia, uma complicação inutil nas rodas do governo municipal. Si os eleitores delegam ás camaras a gestão de todos os negocios municipaes, como voltar para elles essa mesma incumbencia na constancia do mandato? Nem ha razão para crer que o corpo eleitoral fosse mais solicito no desempenho della do que os seus proprios escolhidos, que no fim do quatriennio estão expostos á sancção das urnas, e segundo o nosso plano são renovados pela metade em cada dous annos; o que não é pequena garantia para recommendal-os no conceito dos seus constituintes. A intervenção directa dos eleitores nos negocios locaes é certo que existe nas communas ruraes dos Estados-Unidos; mas ahi não ha conselhos municipaes, e o corpo eleitoral é quem

(1) Pela novissima reforma (1882) a mesma França acaba de supprimir o concurso dos maiores contribuintes com voto nos conselhos da communa.

delibera e fiscalisa os actos dos magistrados (*select-man*) aos quaes incumbe a execução de todos os ramos do serviço.

Tratemos da jurisdicção administrativa, que é ponto controverso, e parece a muitos que não se adapta á indole dos corpos municipaes.

Não seguindo a opinião extrema dos que pugnam hoje pela extincção absoluta do contencioso administrativo, cremos que, limitado aos casos que não envolvem sancção penal, direitos puramente civis ou politicos, torna-se uma necessidade indeclinavel, e não offerece os perigos que lhe attribuem os seus adversarios. Assim é que, pela Constituição belga, arts. 92, 93 e 94, e pela lei italiana de 28 de Março de 1865, a regra é serem julgadas pela justiça commum todas as contestações entre particulares e a administração publica, com reserva unicamente das questões de que tratam os arts. 3.º e 6.º da referida lei.

Suppomos não ter exorbitado dessa theoria, que domina em materia de contencioso administrativo, quando limitamos tambem aos casos figurados no § 7.º da base 4.ª do nosso plano a faculdade permittida ao administrador municipal de decidir administrativamente as questões que se suscitarem ácerca da applicação das posturas, quando se trate de servidões publicas, e outros casos que requerem reparação immediata e não entendem com direitos civís ou politicos. Assim é que não devem ser decididas por elle as reclamações concernentes ao alistamento de eleitores e jurados, que em nossa opinião devem ser julgadas pelos juizes de paz de preferencia a qualquer outro membro da magistratura ordinaria.

Por ultimo, resta observar que o contencioso administrativo é tão necessario e adaptavel aos corpos municipaes como a qualquer outro poder de administração. Obstrue alguem uma estrada, ou uma rua; excava o terreno que serve ao aqueducto de uma cidade; accumula em lugar

publico materias putridas ou inflammaveis; ou por capricho impede-se alguma obra de urgencia: o que seria do bem commum e da efficacia da autoridade municipal sem meios de acção para decidir de prompto, e remover obstaculos que não supportam a delonga e as formulas complicadas da justiça ordinaria para quem houvesse de dirigir-se? Em taes casos, para resguardo de algum direito ou interesse privado offendido, haveria sempre o recurso para outras autoridades de jurisdicção administrativa que, sendo inamoviveis e independentes, dariam ás suas decisões maior celeridade, e tão bôa ou melhor garantia ainda do que os tribunaes communs com as suas praticas enredadas e a sua jurisprudencia metaphisica. Assim é que, organisado entre nós o contencioso da administração sobre bases mais seguras, afim de não se resentirem suas decisões do interesse governativo na razão da maior ou menor dependencia em que os tribunaes administrativos se achem diante do poder central, certamente o contencioso de que se trata estaria acima das graves censuras que se lhe tem feito.

Em summa, as camaras municipaes exercendo, não por si, mas pelo seu administrador e com a devida restricção, alguns actos de jurisdicção indispensavel, não se diga que se afastam do fim para que foram instituidas. O poder que administra carece de acção e autoridade para dominar obstaculos; e o que não se conforma com a indole municipal é esse acérvo monstruoso de attribuições judiciarias que tinham as municipalidades antigas, de que restam vestigios nos monumentos legislativos de Portugal introduzidos tambem em nosso direito municipal primitivo. (2) Reagindo sobre essa confusão de poderes, cahiram por outro lado os fautores da lei do 1.º de Outubro de 1828 no extremo de

(2) Na Inglaterra ainda hoje o *maire* é juiz de paz durante suas funcções, e até um anno depois.

recusarem ás nossas camaras a ultima particula do contencioso, deixando-as inermes e destituidas do necessario prestigio, como fizemos sentir tratando mais particularmente do executivo municipal na secção 4.ª deste livro.

O exemplo de algumas legislações cultas confirma ainda a necessidade de não confiar a tribunaes communs o julgamento de certas contestações entre particulares e a administração municipal. Em França existe esta especie de contencioso; e o codigo administrativo portuguez no artigo 280, posto que ainda alheio ás idéas restrictivas que estão em voga ácerca do contencioso moderno, sujeita aos conselhos de districtos, sob a presidencia dos governadores, um grande numero de contestações relativas a actos municipaes. (3)

## V

### ORGANISAÇÃO PAROCHIAL

O conselho de administração, instituido em cada parochia rural na fórma do § 4.º da base 1.ª, com o administrador que o preside e exerce o executivo, serão eleitos da maneira seguinte:

§

No mesmo acto da eleição da camara municipal, cada votante exibirá na urna duas cedulas: uma contendo os nomes do administrador e dos vereadores da mesma camara; outra dos que devem servir de administrador e membro do conselho parochial, de modo que em ambas fiquem discriminados pelo cargo os nomes que nellas forem inscriptos.

(3) Veja-se tambem a obra de Cormenin sobre o contencioso municipal.

§

Ao conselho parochial incumbem as attribuições contidas no projecto do Sr. conselheiro Paulino, artigo 61 e §§ que estiverem de conformidade com as disposições fundamentaes do nosso plano; sendo a approvação de que trata a 2.ª parte do § 5.º feita pela camara, em lugar do presidente da provincia.

§

Ao administrador da parochia competem as funcções que o mesmo projecto attribue ao regedor conforme os artigos 39 e 59, menos naquillo que estiver fóra do systema destas bases, como: representar de agente do governo na parochia, e nomear os fiscaes e guardas da mesma, devendo uns e outros ser nomeados pelo conselho sob proposta sua unicamente. Póde, todavia, nomear para os diversos serviços agentes executivos de sua confiança, e destitui-los.

§

A commissão de fabrica em cada parochia rural compor-se-ha na fórma do artigo 65 do referido projecto, tendo a seu cargo todos os serviços descriptos até o artigo 69.

§

Nas parochias urbanas, isto é, da cidade ou villa onde as camaras tiverem a sua séde, não haverá conselho, mas sómente commissões de fabrica nomeadas pela respectiva camara que, além dellas, poderá instituir outras commissões encarregadas de certos serviços municipaes, delegando-lhes para isso os poderes que julgar necessarios.

§

Serão igualmente applicaveis á fazenda parochial as disposições do mesmo projecto artigos 70 a 79, salvo na parte em que se exige approvação do presidente da pro-

vincia para os casos de alienação de bens, e a intervenção da assembléa municipal nos casos de que tratam os artigos 73 e 74, por não estarem de accordo com as nossas bases.

---

Na organisação administrativa da parochia não adherimos ao projecto do Sr. conselheiro Paulino que, em vez de compôr a sua junta de membros electivos em respeito a esse principio que deve dominar em todo o systema da organisação municipal, só deu ingresso a um vereador de eleição, e esse mesmo accumulando funcções deliberativas com voto na Junta, e o poder executivo na qualidade de regedor. O parocho ahi vem a tornar-se membro perpetuo, e sem a garantia da renovação periodica dos mandatarios de origem electiva. Por força de seu ministerio, e pelo estipendio que recebe do governo, os parochos têm sido até hoje incompativeis com as funcções municipaes; e si o autor do projecto cogitou nesse ponto dos interesses da fabrica, bastava admitti-los como elemento de informação nas commissões creadas para aquelle serviço.

O juiz de paz, posto que electivo, pertence a outra hyerarchia, e exerce funcções legaes que tornam inconveniente e mal cabida a sua admissão nas resoluções da junta, desde que lhe cabe autoridade dupla para julgar infracções de posturas e algumas causas civeis em que a junta tenha de ser parte; e por outro lado preside pela lei as assembléas eleitoraes, sendo ainda membro da junta apuradora, o que lhe imprime certo caracter politico que póde desvirtuar a pureza bem como a independencia das resoluções municipaes. Por isso mesmo a incompatibilidade natural o tem sempre afastado do seio das camaras.

Os outros dous membros que, segundo o projecto, são nomeados a arbitrio das camaras dentre os proprietarios da parochia, podem não merecer a confiança desta; e nem

sempre offereceriam condição de garantia para bem servirem. Não desconhecemos a importancia da classe d'onde são tirados; mas a verdade é que a fortuna, sem outros predicamentos, não é penhor sufficiente de capacidade.

Regida assim a parochia por uma maioria de quatro membros impostos pela lei, e apenas um de sua escolha livre, quando lhe seria permittida a franqueza de ir buscar a virtude, o talento, e a pratica do serviço, que lhe parecessem melhores fiadores para um cargo que não deve ser o patrimonio de nenhuma classe, por mais distincta que ella seja?

Foi por amor d'estes principios de liberdade representativa que no nosso projecto fizemos derivar do suffragio popular todos os membros do conselho parochial, regulando seu numero conforme a população respectiva. Por outro lado, guardamos a harmonia do systema, procurando affeiçoar o mais possivel a organisação das parochias ao typo democratico que desejamos para a constituição das camaras municipaes. Fica, portanto, subentendido que ao regimen das parochias se devem adaptar tambem as clausulas seguintes:

Como as camaras municipaes, os conselhos e administradores de parochia são independentes do governo de quem não podem ser agentes, e muito menos tutelados ainda nos actos de gestão mais importantes, devendo em taes casos guiar-se unicamente pela direcção que incumbe ás camaras a que está filiada a administração das parochias. É essa a unica superintendencia admissivel por ser natural e a mais proveitosa; emquanto o governo e as assembléas de provincia, que nada conhecem das necessidades mais geraes de um municipio, muito menos podem saber o que vae pela vida intima das parochias com seu organismo original e suas particularidades variaveis. A *vestry*, que na Inglaterra tambem gosa de representação civil e ecclesiastica, exerce poderes mui amplos, e sem outra interfe-

rencia além dos grandes contribuintes que elegem os funccionarios encarregados de diversos serviços; e, posto que sua constituição se resinta um pouco d'aquelle principio aristocratico, não é menos certo que tem a autonomia necessaria para gerir os negocios da parochia. Melhor exemplo ainda de liberdade administrativa encontra-se nas circumscripções parochiaes dos Estados-Unidos.

A faculdade, que segundo o nosso projecto assiste ao administrador da camara de propôr em certos casos a revisão de suas deliberações, deve estender-se tambem ao administrador em cada parochia a respeito do seu conselho, como um dos correctivos necessarios contra a acção abusiva d'este corpo, assim como deve o administrador parochial exercer a mesma autoridade contida no § 7.º da 4.ª base quanto aos meios de acção que lhe cumpre empregar nos casos de servidão contestada e outras transgressões de posturas ou regulamentos.

A responsabilidade dos proprios actos, sua publicidade, bem como os recursos que tenham as partes no tocante ás resoluções das camaras e dos seus agentes, devem applicar-se aos conselhos e mais funccionarios da parochia, como outros tantos meios de supprir a ausencia da tutela conforme está na essencia de nosso programma.

A gratuidade do serviço municipal é outra condição inherente á natureza de ambos os corpos. Posto que a moderna democracia sanccione o principio de que todas as funcções publicas devem ser retribuidas, cumpre exceptuar a municipalidade. Servir á communa é o mesmo que servir á familia; e o que torna esse sacrificio grato é a consciencia do dever satisfeito, e ao mesmo tempo a honraria que o povo confere aos homens bons da localidade, confiando-lhes a gestão suprema de todos os seus negocios. Em França é expressamente vedado por lei retribuir semelhantes funcções, posto que o conselho municipal de Pariz ainda o

anno passado tentou inscrever no orçamento respectivo a quantia precisa para ordenado dos vereadores, o que foi aliás muito censurado pela imprensa do dia.

Sendo a gratuidade a regra seguida em taes casos nos paizes melhor regidos, e consagrada pelos habitos que nos deixaram as municipalidades mais antigas, todavia, não se deve tolher as camaras de fixarem, a titulo de remuneração, o honorario que julgarem devido ao funccionario encarregado da execução, attenta a responsabilidade directa, pessoal, e illimitada, que pesa sobre elle, e o trabalho continuo a que é forçado por suas attribuições estensas e de arduo desempenho. Entre outros exemplos, o *maire* na Inglaterra tem um ordenado pelos actos de administração que lhe competem fóra do conselho. Na Prussia, onde o executivo municipal está a cargo de uma commissão (magistrato), o burgomestre e alguns membros della tambem percebem retribuição.

## CONSIDERAÇÕES FINAES

Resta examinar, por fim, uma questão preliminar que entende com a essencia do nosso programma de reformas.

Devem ser organisados sobre o mesmo typo todos os municipios; sejam grandes ou pequenos, e em circumstancias topographicas e economicas differentes?

A questão é delicada, e tem suscitado divergencias. Mony oppõe-se á uniformidade, partindo de um principio que não aceitamos, e, posto esteja no espirito e nas tradições do direito publico municipal da França, não teria em nosso paiz a menor razão de ser, attentos os nossos habitos e o caracter pacifico das nossas grandes cidades. Diz elle: sendo evidente que ha precauções a tomar contra as grandes cidades, a quem o poder central não deve fazer as mesmas concessões que sem perigo se póde dispensar

a outras populações, segue-se que aquelle regimen para todas as communas tolheria a liberdade do maior numero dellas, sujeitando-as ás mesmas restricções que o bom senso politico prescreve ácerca de algumas. (4) Entre nós, porém, os que se declaram contra a uniformidade invertem a base do argumento, suppondo que os municipios de primeira ordem são precisamente os que devem entrar no gozo de certas franquezas, que não convem ampliar aos mais afastados dos grandes centros de população.

É assim que com aquelle espirito pratico, mas sempre colorido, que domina em todas as suas observações, exclama o autor da *Provincia:* A uniformidade nos mata! Não é de lei uniforme, por mais liberal que seja e mais previdente, que depende ressuscitar o municipio; mas de leis promulgadas para cada provincia segundo as condições peculiares de cada municipio. (5) Quem attentar para o jogo especioso que faz desse argumento o sympathico publicista no intuito de defender o Acto addicional, facilmente se convence que a sua idéa de sujeitar os municipios á *cartas de foro doadas* pelas assembléas de provincia, a pretexto de attenderem ás circumstancias peculiares de cada localidade, foi mais um excesso do seu amor pela extensão das franquezas provinciaes, do que pela autonomia dos nossos municipios desamparados pelos legisladores de 1834.

Nossa opinião é outra: Em um regimen de igualdade perante a lei a diversidade na constituição organica dos municipios, dando a uns mais liberdade do que a outros, seria um systema odioso de privilegios que acabaria por excitar descontentamentos, arrefecendo o amor á instituição nas localidades que fossem menos aquinhoadas nessa par-

(4) Mony, « De la Décentralisation ». Pag. 157.
Odilon-Barrot, e outros, atacam a uniformidade com razões diversas.
(5) Tavares Bastos, *A Provincia*, pags. 146 e segs.

tilha de prerogativas. Tivessem feito o mesmo ás provincias, em vez da organisação uniforme que lhes deram, e não ha duvida que muitas ter-se-hiam revoltado ou cahido em marasmo lamentavel. Entretanto, sendo ainda hoje profundamente diversas as condições naturaes de umas provincias em relação a outras, ninguem accusa o Acto addicional por tê-las igualado no ponto de vista da liberdade administrativa.

Sendo em 1851 consultados os conselhos geraes e municipaes da França sobre a opportunidade da divisão das communas em ruraes e urbanas, afim de terem organisação separada, foi essa tentativa repellida por voto quasi unanime da municipalidade franceza (6). Tão indecoroso e nocivo lhe pareceu sujeitar-se a essa classificação de regalias que necessariamente havia de offender susceptibilidades, e impedir o desenvolvimento das communas desfavorecidas. Si lá, onde o povo já tinha um exemplo antigo de desigualdade no regimen excepcional das communas de Pariz e de Lyon, recusou-se a uma applicação mais geral de semelhante principio, embora acobertado pela necessidade de se tomar por base do projecto a população e as circumstancias proprias de cada communa, mais repugnante ainda seria entre nós a adopção de um systema differencial para municipalidades que, ha mais de meio seculo, estão affeitas a um regimen de igualdade, posto que ainda muito longe de poder satisfazê-las.

Não se diga que nas communas mais livres e melhor administradas, como as de Inglaterra, Suissa, e Estados-Unidos, é justamente onde a sua constituição é mais variavel. A diversidade das communas inglezas provém mais do costume do que de suas leis organicas. As da

(6) « Relatorio de 1851 », por M. Vuitry em nome do conselho de Estado sobre um projecto de lei relativo á administração.

Suissa e Estados-Unidos variam, porque ahi cada Estado ou Cantão tem o seu poder legislativo que necessariamente imprime ás suas municipalidades uma fórma differente. Ha, porém, um ponto em que as communas dos tres paizes se uniformisam: é em serem todas muito livres, e dotadas de certas faculdades substanciaes invariaveis, a despeito de algumas pequenas dessimilhanças que são simplesmente accidentaes.

Que motivos de ordem publica transcendente impediriam a adopção de um regimen de igualdade para todos os nossos municipios? A falta de homens aptos em alguns delles para administrarem livremente os seus negocios? A pratica havia de forma-los, assim como preparou legisladores para as provincias, e pessoal idoneo para o jury, para as justiças de paz, e para os cargos de policia, que são os mesmos em toda a parte. E porque não se ha de contar tambem com o progresso da instrucção, e com a imprensa que diffunde hoje as suas luzes por todo o imperio? Os municipios de 1828 eram circumscripções geralmente pobres de habitantes, e bem atrazados, quando tiveram todos um só regimento; e que aspecto não apresentam hoje que não ha cidade ou villa do interior, onde não se encontrem homens de lettras a par de tantos lavradores e commerciantes de bom senso e com certa pratica dos negocios publicos?

O Estado deve á todos os membros do seu corpo os mesmos elementos de vida: não póde liberalisar, mais a umas do que a outras localidades, os meios de que necessitam para o seu natural desenvolvimento; e como negar que onde estes tiverem a sua administração mais tolhida, tambem a marcha do seu progresso ha de ser menos accelerada?

Si o obstaculo mais serio para a concessão de liberdades municipaes communs é o receio de serem desbaratadas as

finanças de certos municipios, diremos que onde existe a liberdade de fallir, ha tambem o poder de prosperar; e, assim como o povo paga com augmento de impostos os erros economicos da administração geral e provincial, justo é que o Estado, ou a provincia, venham tambem em soccorro das municipalidades que se tornem insolvaveis. Estas, por outro lado, tendo a mesma liberdade de lançar contribuições, saberão tirar de si os recursos que forem compativeis com os seus elementos de força.

Em summa, o nosso modo de vêr nesta questão é o seguinte: Alterada a lei constitucional de 12 de Agosto de 1834, fixem-se ahi as bases organicas da reforma que projectamos para todos os municipios, cumprindo á lei regulamentar attender a certas especialidades locaes em tudo que não offenda as disposições communs, contendo direitos e prerogativas invariaveis. Por outra:

Uniformidade na essencia dos direitos, e alguma diversidade apenas no modo do seu desenvolvimento, eis tudo quanto se póde admittir para conciliar interesses geraes permanentes na vida organica dos municipios com as fórmas accidentaes que lhes devam imprimir as circumstancias, e a experiencia do tempo houver de aconselhar.

Este meio de garantir a estabilidade dos direitos municipaes, adoptado na Constituição Belga de 1831, teria entre nós a suprema vantagem de evitar que um golpe de lei ordinaria, a capricho de qualquer partido nas alturas do poder, viesse aniquilar n'um dia liberdades preciosas, e já introduzidas nos habitos e nos costumes de um povo illustrado. As evoluções sociaes que elle acolhe, sem os reclamos de sua dignidade offendida, não podem ser essas que o accinte dos homens ou a leviandade das paixões politicas costumam impôr ao espirito publico embaido pela fraude, ou enervado pela indifferença.

## RESUMO

Julgamos ter satisfeito ás idéas da actualidade, e attendido ás condições de desenvolvimento futuro da liberdade local, consignando em nosso plano de reforma estes principios fundamentaes:

### PARTE ELECTIVA

O suffragio universal, como *desideratum*, por ser a expressão mais exacta do principio da igualdade ou do direito de intervir todo o cidadão nos negocios publicos locaes, e por conseguinte o mais conforme á indole democratica das camaras.

Admittida a fórma censitaria, restabelecimento do censo municipal primitivo e inconstitucionalmente elevado pela lei de 9 de Janeiro de 1881.

Maioridade civil; e direito de voto extensivo á muitos que são excluidos pela legislação vigente.

Escrutinio de lista; eleição por maioria relativa em lugar do novo systema da lei, que só é proprio de eleições politicas em districtos de um deputado; e substituição de vagas pelos immediatos em votos.

Reducção de incompatibilidades como corollario do alargamento da esphera dos elegiveis.

Finalmente, eleição municipal em tempo diverso da dos juizes de paz. (*)

---

(*) Muito depois de concluido este nosso trabalho folgámos de vêr algumas de nossas idéas consignadas no parecer da commissão mixta offerecido no senado este anno, como sejam: o escrutinio de lista, o preenchimento de vagas por immediatos em votos, posto que tirados do terço (idéa que não aceitamos), e a eleição dos vereadores inteiramente afastada da dos juizes de paz.

Como *desideratum*, o poder municipal organisado *ad instar* das assembléas de provincia.

A não ser isso, a sua autonomia deliberativa, resolvida por uma execução conveniente, não deve apartar-se destas condições impreteriveis:

Camaras quatriennaes, renovadas pela metade em cada biennio.

Conselhos administrativos nas parochias ruraes.

Em umas e outras, a deliberação distincta do executivo.

As camaras com liberdade orçamentaria; direito de impôr, e contrahir emprestimos, nos limites legaes; de regular a sua policia; além do contencioso administrativo e mais attribuições que exige a natureza de certos interesses puramente municipaes.

Suppressão da tutela, substituida pela responsabilidade legal, pela facilidade dos recursos, pela votação em maioria absoluta de todos os membros da camara nas deliberações mais graves, e pela revisão destas proposta pelo administrador municipal com certas restricções, e finalmente por outros correctivos tendentes a moderar a acção dos corpos municipaes.

Administradores de eleição privativa, servindo quatro annos, representando o poder executivo da camara e do conselho parochial, e sendo o seu presidente.

Camaras, conselhos, e administradores, independentes do governo, de quem não se constituem agentes, por deverem crear-se estes em cada localidade, mediante um novo systema de administração geral e provincial.

Organisação uniforme para todos os municipios na

parte essencial dos direitos e prerogativas, que serão fixados em lei constitucional; ficando as disposições accidentaes e variaveis entregues á regulamentação.

Alteração da Constituição do Imperio em todos os pontos desta reforma que não se puderem decretar por via ordinaria.

FIM.

# INDICE

ADVERTENCIA ..... V
PREFACIO ..... VII

## LIVRO PRIMEIRO

### INTRODUCÇÃO HISTORICA

SECÇÃO I. — Porque o elemento municipal deve ser estudado, antes de tudo, em sua constituição historica. — O municipalismo em Roma. — Na Gallia depois da invazão. — Como influiu no movimento de insurreição das communas francezas. — A liberdade d'estas foi um trabalho de resistencia propria, e não um acto excluzivo ou expontaneo da realeza. — Politica insidioza dos reis na emancipação das communas. — Subsidios que exclarecem este quadro interessante da historia.... 3

SECÇÃO II. — Vista geral de outras communas d'Europa em sua origem e diversidade caracteristica. — As da Inglaterra sendo de origem, saxonia, precedem muito ás cartas de incorporação do Rei Guilherme. — As communas norte-americanas. — Puritanismo. — *O covenant* segundo Tocqueville. — Nucleos municipaes anteriores a cartas regias. — Os que se perpetuaram independente de confirmação da metropole..... 9

SECÇÃO III. — Constituição municipal da antiga Luzitania.— Colonias e municipios de fundação romana. — Duumviros e quinquennaes na peninsula antes e depois da invazão. — O direito visigothico em face dos municipios romanos. — Dominação arabe. — Desenvolvimento municipal depois de restaurada a monarchia gothica. — Organisação regular dos conselhos e magistrados locaes pelas Côrtes de Leão..... 13

SECÇÃO IV. — Primeiros conselhos em Portugal. — Suas cartas foraes obtidas mais pela revolta do que pela outorga espontanea dos reis. — Estes ao lado da burguezia para enfraquecerem o clero e a nobreza. — Ligam-se afinal com estas classes poderozas e hostilizam aquella. — Influencia das côrtes onde o povo se faz representar por seus procuradores. — Seu aniquilamento e rehabilitação por vezes até o despotismo de D. José. — Os trabalhos de codificação municipal no reinado de D. João I devidos á influencia das primeiras côrtes portuguezas ..... 17

Secção V. — Organisação municipal segundo o Codigo affonsino. — Elementos que se introduziram neste primeiro trabalho de legislação. — Camaras compostas de juizes e vereadores eleitos por *homens bons*. — A policia economica a cargo dos almotacés. — Ordenações phelippinas. — O direito municipal em contraste com as fórmas absolutas do tempo. — Eleição das camaras; suas immunidades e privilegios. — Legislação respectiva..... 23

Secção VI. — O Brazil colonial. — Fundação de municipios. — Villas mais antigas. — A constituição municipal primitiva não foi um beneficio da metropole nem uma generosidade dos donatarios. — Aquella indifferente, e estes entregues á cobiça da exploração. — O povo e seus sacrificios pela erecção das villas. — Os governadores usufruindo por si e seus descendentes a terra, o indio escravo, o dizimo, e todas as propinas concedidas por Cartas regias. — Subsidios historicos mais interessantes..... 27

Secção VII. — A extensão territorial dos primeiros municipios cede a uma lei de decentralização inevitavel. — Assim se multiplicam e se desenvolvem as municipalidades. — Como ellas se inauguravam. — Muitas se constituiram por mera vontade do povo, e independente de intervenção official. — O governo de Thomé de Souza não impede, antes desenvolve, a liberdade das camaras. — Intervenção destas nos negocios publicos como guardas da lei e do direito dos povos. — Representam contra o governo odioso de Duarte da Costa. — O primeiro procurador do povo que enviaram a Lisboa. — Outros actos de iniciativa municipal..... 33

Secção VIII. — As camaras municipaes envolvidas em successos notaveis á entrada do seculo dezesete. — O dominio hollandez imprime nas do norte uma organisação estranha. — No sul entram em luta obstinada com o jezuitismo. — Attitude violenta das camaras do Rio de Janeiro e S. Paulo. — Estas, adiando a acclamação de D. João IV, dão lugar a uma tentativa de independencia. — Resistem ao despotismo do governador, que, impedido de entrar em S. Paulo, capitula com os insurgentes. — A do Rio de Janeiro dezaggrava-se de insultos feitos por uma guarnição militar remettida de Lisbôa. 39

Secção IX. — Expellem as camaras os jesuitas do norte. — Destituem no Rio de Janeiro o proprio governador. — A de S. Luiz adherindo á revolta de Bequimão. — Epocha de effervescencia. — Procuradores das camaras com os seus memoriaes em Côrte. — Manoel Guedes Aranha, e suas idéas arrojadas sobre a autonomia municipal. — Cartas ao rei em estylo arrogante. — As camaras intervindo em tudo, e afinal reduzidas por Cartas regias aos limites de suas attribuições. — Como se attenuam alguns dos seus desmandos no juizo sensato de um historiador..... 45

Secção X. — Rezenha de altos serviços prestados na guerra pela antiga municipalidade. — Expulsão dos francezes do Rio de Janeiro e Maranhão. — Dos hollandezes no norte. — Cooperação activa das camaras até a entrega do Recife. — Digressão

historica sobre o quadro final da guerra. — As camaras do paiz concorrendo com cento e vinte mil cruzados para a metropole indemnizar o governo hollandez e ser retirada a sua esquadra do Tejo. — Sobre todas distingue-se a camara da Bahia n'este sacrificio pecuniario..... 51

Secção XI. — Titulos e honras que por seus feitos obtiveram algumas camaras. — Regalia de serem officiaes dellas os nascidos no paiz. — Rivalidade geral por este motivo. — A revolta de Olinda e outras. — Alvarás concedendo os mesmos privilegios da cidade do Porto ás do Rio de Janeiro, Bahia, Pará, S. Paulo, Pernambuco e outras. — Em que consistiam elles. — Distincção de classes no Brazil. — Como a inferior se foi rehabilitando pelo trabalho e pelos serviços militares. — Degradados excluidos dos cargos publicos. — Elles não povoaram o Brazil..... 57

Secção XII. — A independencia do Brazil e a municipalidade á testa do movimento desde 1821. — Actos de heroismo das camaras da Bahia e Pernambuco. — Reagem contra as tropas portuguezas e as insolencias do general Madeira. — A do Rio de Janeiro consegue a convocação de uma Constituinte. — Trecho da falla de José Clemente em deputação para aquelle fim. — Acclamação imperial a esforços da mesma camara e das de outras provincias..... 63

Secção XIII. — Juramento da Constituição. — Parte interessante que tomaram as camaras. — A do Rio de Janeiro á frente do movimento. — O seu Edital e a representação que dirigiu ao Imperador. — Factos subsequentes que vieram confirmar o bom senso da municipalidade em reclamar, desde logo, o juramento da Constituição..... 69

## LIVRO SEGUNDO

### ESTUDOS GERAES SOBRE A MUNICIPALIDADE

Secção I. — O municipalismo não se define. — É um facto da sociologia primitiva. — Prioridade das communas em relação ao Estado. — O governo local apparece no regimen das tribus e das primeiras cidades. — Communas da India antes do municipio romano. — Sua forma e vestigios na Azia, ainda depois do conquista de Alexandre. — A antiguidade do governo local demonstra que o municipio não é obra do Estado. — Si recebe delle a forma, como instituição é um facto preexistente..... 77

Secção II. — A vida municipal. — Traços physiologicos. — Amor da patria. — Espirito de resistencia. — Elogio da instituição por diversos publicistas. — É uma escola viva de habitos politicos e de pratica administrativa. — Opinião contraria, e sua refutação. — Exemplo dos Estados-Unidos da America... 83

Secção III. — A liberdade municipal póde conciliar-se com a unidade politica. — Incorporação das communas no Estado. — Como effectuou-se; e o que perderam de sua antiga autonomia. — Alliança com a realeza e absorpção das communas

em França. — Contraste com a Inglaterra, onde ligaram-se com a aristocracia. — Dahi a conservação de suas liberdades antigas. — A distincção fundamental de interesses geraes e locaes basta para resolver o problema da liberdade dos municipios. — Applicação da theoria de Mill sobre os limites do Estado e a liberdade do individuo..... 89

Secção IV. — O Estado, absorvendo a sociedade e o individuo, é a dictadura antiga que se disfarça. — Laivos de cezarismo no Direito Publico moderno. — O Estado na industria, no culto, na imprensa, e na universidade. — Differença de educação politica na Inglaterra. — Limites que deve ter o Estado em relação á existencia individual e collectiva. — A theoria da escola ingleza deve applicar-se ás relações do Estado com o municipio..... 95

Secção V. — Objecções da escola official contra a theoria individualista applicada ás municipalidades. — Apreciação, e resposta aos seus argumentos. — Pessoalidade juridica dos municipios. — Como tem sido falseada. — Sophismas e incoherencias da centralisação..... 101

Secção VI. — Synopse de motivos que contra-indicam a acção do Estado no governo local. — Responsabilidade de um e outro. — Vantagens do municipio livre. — Exemplos de liberdade pacifica em resposta aos perigos que se attribue ás franquezas locaes. — O federalismo suscitado pelas communas. — O espirito local não se crea na vassalagem. — A liberdade por degráus é um recurso para os governos que sophismam. — Grandeza dos povos que se libertaram sem os tramites da educação lenta..... 107

Secção VII. — Tutela administrativa. — A phrase é puramente franceza. — A instituição commum aos povos de raça latina. — Seu fim politico. — Não foi instituida pelos motivos de ordem publica que lhe attribuem; mas pelo interesse da realeza e do fisco. — Estado das communas e sua absorpção no reinado de Luiz XIV. — Egoismo da politica financeira de então: Edictos mais notaveis sobre os bens da communa e venalidade dos cargos municipaes. — Como perderam as communas o antigo direito de propriedade que tinham os municipios romanos. — Revolução violenta do regimen feudal sobre a propriedade do solo. — A realeza adoptando o mesmo principio de absorpção. — O movimento centralizador começa nos reinados de Luiz IX, e de Phelippe o Bello. — Seus legistas e a pintura do fisco por Michelet..... 113

Secção VIII. — A tutela em sua origem mais remota. — Não era conhecida no regimen das primeiras municipalidades romanas. — É uma instituição do Direito imperial. — Leis do Codigo e do Digesto. — Fontes do Direito francez, e como adoptou este varios textos romanos concernentes a municipalidade. — A tutela romana menos pezada do que em França pelo desenvolvimento exagerado que lhe deram..... 121

Secção IX. — O imperialismo romano. — Octavio organizando a dictadura com um simulacro de soberania popular. — A lei regia. — A municipalidade estragada no regimen dos impe-

radores. — Seu estado ao tempo da invasão. — Membros da curia, e modo de sua constituição aristocratica. — Leis severas contra os curiaes e a familia destes. — Conclusões: As monarchias da edade media inspirando-se no Direito publico imperial. — Dahi a corrupção do municipalismo.. ..... 127

Secção X. — Theoria fundamental da tutela, e sua refutação. — A incapacidade dos corpos municipaes. — Contradicção com a autonomia do Jury. — O estado de menoridade perpetua dos municipios é uma injuria. — Essa ficção é uma copia adulterada do Direito romano. — O *fidei-commisso* applicado aos corpos municipaes é outro subterfugio de jurisprudencia. Não se compadece com a constituição historica do dominio municipal. — Prodigalidade das communas francezas do seculo XIV. — Falso juizo dos publicistas..... 135

Secção XI. — Opinião de Block, sustentando que em todas as communas existe uma tutela mais ou menos acentuada. — É exagerado este conceito. — Não ha tutela na communa ingleza. — Organisação municipal da Inglaterra. — Seus burgos e parochias. — Liberdade financeira. — Impostos e gestão de bens communaes. — Necessidade de comparar a liberdade municipal da Inglaterra com o systema de centralisação franceza..... 143

Secção XII. — A tutela administrativa em França desde a revolução de 89. — Leis municipaes até 1876. — Centralisação mais ou menos desenvolvida. — O *maire* em França e na Inglaterra; caracter politico do primeiro. — Organisação excepcional das communas de Pariz e Lyon. — Contraste com a liberdade municipal de Londres. — Em 1871 é regeitado um projecto no sentido de approximar a commuma de Pariz á de Londres..... 151

Secção XIII. — Outras municipalidades livres que contrastam com a franceza. — Communas da America do Norte. — Liberdades municipaes da Suissa. — A commuma rural mais livre na Russia do que a urbana. — Em todos esses paizes não existe a tutela municipal organizada em systhema. — Ultimas formas liberaes na Italia..... 159

Secção XIV. — É um preconceito suppôr-se que a liberdade municipal da Inglaterra e dos Estados-Unidos repugna com a indole de outros paizes. — Falsa opinião dos que attribuem ao typo saxonio o privilegio das instituições liberrimas. — O que dispõe os povos para a liberdade é a educação politica e não a raça. — Causa historica que discriminou as primeiras tendencias da Inglaterra em relação á França e outros paizes. — A autonomia municipal dos Estados-Unidos tambem não é uma propriedade exclusiva do federalismo..... 167

## LIVRO TERCEIRO

### AS CAMARAS MUNICIPAES NO BRAZIL E A SUA REFORMA

Secção I. — Direito municipal brazileiro. — Organisação antiga das camaras. — Projecto da assembléa constituinte e actos le-

gislativos de 1823 ácerca de municipalidades.— A Constituição e analyse de sua doutrina sobre o governo economico e municipal das cidades e villas. — Que relações juridicas estabeleceu entre o municipio e os conselhos geraes de provincia. 175

Secção II. — A Constituição não impoz sobre as camaras a tutela dos conselhos geraes. — Discussão deste assumpto, e subsidio historico em apoio daquella theoria. — Leis promulgadas em 1827 e 1828 com relação ás camaras municipaes antes do seu regimento definitivo. — Ahi se descobre apenas um ligeiro indicio da tutela que reproduz-se na Lei de 1.º de Outubro de 1828 com applicação mais estensa..... 183

Secção III. — Exame geral da Lei do 1.º de Outubro de 1828. — Seu merito acanhado e seus defeitos radicaes. — Á esse vicio de constituição originaria deve-se em grande parte a atrophia do elemento municipal. — Penuria economica. — Debilidade de acção..... 189

Secção IV. — A Lei não discriminou em termos a parte activa da consultiva nos corpos municipaes — Systema executivo nas communas da Europa e Estados-Unidos. — Presentiram os nossos legisladores a sua necessidade, mas não souberam realizal-a. — Falta de um contencioso administrativo municipal. — Legislação portugueza e nossa a esse respeito. — Justificação summaria de sua necessidade..... 195

Secção V. — A tutela municipal desenvolvida na Lei do 1.º de Outubro. — Falsa theoria do art. 78 que subordinou as camaras municipaes aos presidentes de provincia. — A hierarchia administrativa segundo a Constituição. — O recurso da decisão das camaras para os presidentes não se compadece com a natureza dos corpos municipaes. — A Constituição o desconhece. — Sóbe de ponto o absurdo, por entregar-se aos presidentes não só o gracioso administrativo, como a jurisdicção contenciosa. — Avisos do governo ampliando a autoridade dos presidentes em materia de recurso..... 203

Secção VI. — A Lei do 1.º de Outubro exorbitou da esphera constitucional, prescrevendo limites que não tinham sido impostos á acção economica das camaras. — Annullou o principio de autonomia iniciado na de 22 de Setembro de 1828, que reduziu a tutela do Dezembargo do Paço. — Confronto do novo regimen com o da legislação anterior. — Descredito da lei regimental das camaras desde 1833..... 211

Secção VII. — Historico da Lei do 1.º de Outubro de 1828. — Projecto. — Emendas mais notaveis na camara dos deputados. — Condescendencia com as idéas do senado. — Motivo porque a lei não inspirou-se em principios mais liberaes. — Particularidades na discussão do projecto..... 217

Secção VIII. — Decentralização administrativa de 1831 a 1834. — Effeitos negativos da revolução ácerca da reforma municipal. — Influencia accidental do Codigo do processo. — A reforma da Constituição aventada em 1831. — Esterilidade de todos os projectos no que dizia respeito ás camaras municipaes..... 223

Secção IX. — Exame do Acto addicional em referencia ás camaras municipaes. — O centralismo na provincia em contradicção com os principios cardeaes da reforma. — Supremacia indebita das assembléas. — Extincção final da liberdade dos municipios. — Descredito da Lei de 12 de Agosto de 1834..... 229

Secção X. — Reformando a organisação municipal, a legislatura de 1834 excedeu os limites do poder constituinte. — A tutela não estava nos designios da Constituição. — Defeza do Acto addicional por Tavares Bastos: refutação. — A supremacia das provincias não aproveitou aos interesses reaes da municipalidade. — A instituição illiberal dos prefeitos pelas assembléas de provincia. — Confronto do Acto addicional com a Constituição belga de 1831..... 237

Secção XI. — Contribuem as camaras municipaes para a reforma de 1834. — Têm o mesmo destino das camaras francezas depois da revolução. — A lei de 3 de Outubro de 1834 exagerando a autoridade dos presidentes. — Suspensão administrativa das camaras. — Sua illegitimidade e confronto com o que se passa em diversos paizes. — Entre nós esta faculdade não tem o menor correctivo..... 245

Secção XII. — Projectos de reforma municipal propostos pelo governo em 1862 e 1869. — Critica dos mesmos por Tavares Bastos. — Nossa opinião a respeito do que foi apresentado pelo Sr. Conselheiro Paulino José Soares..... 251

Secção XIII. — Qual o systema de reformas que convem ao nosso regimen municipal. — Razões fundamentaes. — Parte electiva. — Suffragio universal. — Complementos. — Este é o systema que mais se conforma com o genio da instituição..... 257

Secção XIV. — O suffragio universal impõe-se pela logica e pelos interesses da ordem. — A se admittir o regimen censitario, não deve o eleitorado municipal assentar sobre as bases restrictivas da Lei de 9 de Janeiro de 1881. — Critica da Lei n'essa parte. — Que meios ha de ampliar a liberdade do voto com a reducção do censo. — Bases de um novo systema..... 265

Secção XV. — Constituição municipal. — Dous systemas de reforma. — Theoria do primeiro, objecções e vantagens. — Sua exequibilidade actual e com relação ao futuro..... 281

Secção XVI. — Segundo plano de reforma. — Bases organicas. — Liberdades municipaes indispensaveis. — Correctivos. — Justificação summaria. — Orçamento livre, impostos, alienação de bens, e emprestimos..... 289

Secção XVII. — Justificação de outras faculdades municipaes. — Regulamentações de policia. — Instrucção publica. — Revisão eleitoral e alistamento de jurados. — Divisão de districtos. — Associação de municipios. — Direito de petição..... 309

Secção XVIII. — Conclusão das bazes. — Executivos municipal e suas attribuições mais importantes. — Razões justificativas. — Contencioso municipal. — Organização das parochias. — Conselho Administrativo. — Commissão de fabrica. — Considerações finaes. — Resumo..... 327

FIM DO INDICE

