

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## *Introdução à sociologia jurídica do Município Brasileiro*

OCÉLIO DE MEDEIROS

(Assessor-técnico do líder da maioria da Câmara dos Deputados)

*Damos por finda, com o presente trabalho, a série de artigos que o Sr. Océlio de Medeiros, técnico de administração do D.A.S.P., escreveu sobre a vida municipal brasileira, partindo da atualidade para os primitivos fatos históricos do país, num esboço de sentido retrospectivo. O recuo aos períodos decisivos da vida nacional constituiu o método empregado pelo autor, utilizando como marcos não os fatos cronológicos mas os documentos básicos da organização do país. Daí o estudo dos municípios através das Constituições. No presente artigo, porém, que diz respeito a um período ainda obscuro da evolução brasileira, as fontes utilizadas foram as instituições da época e as principais informações sobre a matéria. (N. da R.)*

### SUMÁRIO

*I — Considerações iniciais; II — A anterioridade histórica do Município Brasileiro ao Estado; III — A figura do proto-município brasileiro; IV — Etapas da evolução municipal do Brasil; V — O progresso econômico como fator de criação da vida municipal; VI — O Município como problema agrário desde a sua origem.*

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

**A** DESPEITO da palavra *Município* evocar sua origem no obsoleto Direito Romano, cujas instituições municipais tanto exaltam aos olhos do mundo moderno o gênio político da antiguidade, deve-se admitir, desde logo, que os subsídios existentes nas antigas *leões* que nos foram legadas não possuem nenhum valor prático para o

estudo do primitivo Município português, principalmente em correlação com a organização transplantada para o Brasil, através das ordenações do Reino.

Mesmo considerando o período de dominação romana da península ibérica, quando velhas povoações se submeteram ao esplendor da organização do velho Império, aqueles subsídios possuíam apenas valor histórico.

E' que a invasão dos bárbaros, na península, apesar de favorecer o revigoramento da vida municipal em virtude da preferência desses povos para o campo, quase fora das cidades, determinou profunda modificação nas instituições romanas e até mesmo favoreceu a criação de um novo sistema.

Dêsse modo, o direito das ordenações, que interessa mais particularmente ao estudo da evolução do Município luso-colonial, já se consolidou sob a influência do gênio jurídico de Portugal, apesar de suas raízes romanas.

Assim é que a tese da origem romano-visigódica do Município europeu, especialmente na península, já encontrou muitos contraditores, havendo mesmo quem considere a antiga organização portuguesa como um produto do próprio meio lusitano.

Quanto às palavras que evocam origens do Direito Romano e dos povos bárbaros, valem as mesmas apenas como heranças linguísticas, visto que adquiriram novo sentido, sob influência do progresso da civilização portuguesa.

Na verdade, trata-se de uma contestação aceitável, pois o Direito acompanha a evolução dos povos e, por isso mesmo, pareceria impossível conceber um estado de civilização sempre em progresso, regido por um sistema estático de organização jurídica obsoleta.



Com efeito, os romanos denominavam de *municipium* a uma classe de cidades conquistadas, quando Roma, na idade Antiga, estendeu seu domínio sobre o mundo.

Constituíam comunidades políticas, subordinadas à autoridade de Roma, mas conservando certa autonomia administrativa. Havia também outras classes. Sob o sistema *municipia-foederata*, por exemplo, as cidades conservavam plenamente a cidadania romana e integralmente sua primitiva organização, com o caráter de administração local. Outras, porém, possuíam estas características, mas eram privadas da cidadania romana, em toda a sua plenitude. Reconheciam-lhes, apenas, os direitos (*jus*) de *connubium* e *commercium*, ou somente este (*municipia cetera*). Havia ainda outras que tinham esses direitos, mas perdiam sua antiga organização e não eram autônomas.

Na realidade, as *municipia* possuíam graus de cidadania romana, maior ou menor. Só se concedia a plenitude desse privilégio às cidades que se subordinassem integralmente ao Direito Romano da época, isto é, às leis e decretos emanados do povo e do Senado romanos.

Na constituição do antigo Município romano, a população se dividia em cidadãos (*cives municipis*), com todos os direitos, e habitantes originários (*incolae*). Os magistrados eram eleitos pela assembleia do povo, formada de todos os cidadãos, os quais se distribuíam em *curias* ou em *tribos*. Um colégio de quatro membros eleitos, que encabeçavam os magistrados, administrava o Município: dois, com poderes judiciários (*duoviri jure dicundo*) e os outros dois com poderes de polícia e de administração (*duoviri oediles*). O Conselho Comunal, que correspondia ao Senado Romano, constituía a ordem dos decuriões (*curio ordo decurionum*) e compunha-se habitualmente de cem membros (*decuriones, curiales*), eleitos pelos *II viri quinquenales*. Há quem aceite que a palavra *Vizir* provém desse sistema.

A organização, aqui esboçada em suas linhas gerais, assegurou aos Municípios uma autonomia administrativa que obviamente se restringiu à medida que se processou a centralização. A lei *Julia de Civitate*, do ano 90, outorgou a todos os *oives* e *incolae* os direitos da cidadania romana. Daí se processou uma verdadeira transformação, que chegou ao auge quando um édito de *Carracalla*

transformou todos os súditos do Império em cidadãos romanos.

A centralização operada pelo Império Romano deu lugar ao aniquilamento da autonomia dos Municípios. Desapareceram as assembleias dos vizinhos. Suas atribuições eleitorais e legislativas passaram às *curias*, cujos membros constituíam uma espécie de nobreza municipal (*honestiores*), que se opunham aos *homiliares* ou *plebeii*.

\* \* \*

Quando da dominação romana, povoações como Lisboa, Leiria e Braga (Ver A. HERCULANO, *História de Portugal*, Vol. VII) regiam-se por leis próprias, à semelhança dos Municípios romanos. Tratando-se de regiões dominadas, gozavam das concessões que os romanos outorgavam, em matéria de cidadania, aos habitantes que ficavam sob seu domínio. Tais direitos foram, primeiramente, conforme o exposto acima, o *jus suffragii* e o *jus connubium*. Com a *Lex Salia Municipalis*, na época do Império, localidades chamadas *Fora* e *Conciabula* erigiram-se em cidades independentes, com a denominação antiga de *Forum*. Dos direitos de cidadania concedidos decorriam, paralelamente, os de regular a administração. Por causa da cidadania, os habitantes (*municipes*) contribuíam para os encargos das cidades e vilas (*municipia*). Essa contribuição chamava-se *monera*.

O sistema de Conselhos, que remonta do Século XII ao XVI, foi profundamente estudado por aquele historiador português, desde a dominação romana até AFONSO IV. Há, porém, quem considere os primitivos Conselhos não como heranças dos romanos e godos, mas como criações do próprio municipalismo português, conforme as pesquisas de AFONSO PERES.

Na verdade, com a invasão dos bárbaros, que destruiu o Império Romano e conseqüentemente substituiu a sua dominação na península ibérica, os primitivos Conselhos sofreram os efeitos dessa invasão. Tais efeitos, mais tarde, com a denominação dos árabes, se exprimem nos próprios vocábulos: *alcaldes, alvasis, almotacéis*.

E' preciso reconhecer, porém, que, na Idade Média, os Municípios conservaram muito da organização anterior do Império destruído. E, dentre as importantes modificações introduzidas pelos bárbaros nas instituições do Município europeu,



merece registro especial a de caráter germânico, *conventus publicus vicinorum*, que era uma assembléia de todos os homens livres de cada população ou distrito rural. <sup>1</sup>

Ora, quando da colonização do Brasil, os antigos Conselhos portugueses já haviam perdido muito de suas características romanas. A luta contra o feudalismo, que ganhava terreno à medida que desapareciam as cidades livres e os Conselhos perdiam o seu prestígio, refletia-se em Portugal e nas Colônias, criando o centralismo que começou a triunfar no século XVI. A extinção prática das Capitânicas, pela sua sujeição ao Governo Central instituído, representa a vitória, na Colônia, daquele centralismo que unificou o poder do Rei.

Dêsse modo, apesar de a primitiva organização municipal do Brasil Colônia conter vestígios dos Conselhos romanos, os Municípios instituídos, de tipo manoelino, apresentavam características eminentemente portuguesas. Além do mais, os Conselhos evoluíram para as Câmaras, na época que coincidiu com a colonização. Magistratura jurisdicional exercida pelos *duumviros* ou *quatuorvires* e distinção dos chefes de família em *decuriões* e *privados*, elementos característicos dos primitivos Conselhos, subsistiam em essência nas Câmaras. E estas Câmaras, com características portuguesas, foram transplantadas para o Brasil. Havia adquirido configuração legal nas Ordenações Afonsinas, nas quais os Conselhos subsistiram como partes das Câmaras. Com o tempo, a expressão *conselho* passou a significar a própria área municipal.

Conclui-se daí que, com a instituição, na Colônia na primitiva São Vicente que o mar destruiu, do primeiro Município de tipo manoelino, pouco havia do antigo *concilium* romano. O que havia era um tipo de organização municipal, de características eminentemente portuguesas, e que, sob a influência de novos usos e costumes, sofreu novas alterações.

## II — A ANTERIORIDADE HISTÓRICA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO AO ESTADO

Em virtude de tais considerações iniciais, deve-se levar em conta que o estudo da evolução municipal do Brasil, desde sua transplantação legislativa, já não comporta referência às velhas fontes do Direito Romano, a não ser por questão de método histórico ou por mero princípio de erudição. Na verdade, em trabalho dessa natureza, pode-se até silenciar sobre as regras contidas nas ordenações do Reino. E' que, conforme o exposto, o próprio Município português, de origem romana, tão discutida, perdeu com a invasão dos bárbaros e com o tempo as suas características primitivas, devendo ser mesmo explicado como um produto da própria formação histórica de Portugal. E, quando Portugal se espalhou com as conquistas de além-mar e estendeu os tentáculos de sua organização aos núcleos coloniais que se foram formando em seus domínios, as instituições do Reino já haviam sofrido os efeitos evolutivos das transformações sociais e históricas que imprimiram aos fatos características peculiares.

Dêsse modo, se fôsse necessário remontar às origens históricas para explicar a evolução municipal do Brasil, bastariam apenas referências ao conteúdo das Ordenações. E' preciso considerar, porém, que, nos primeiros tempos coloniais, quando vigoraram as Ordenações, principalmente Manoelinas e Filipinas (1603), cujas origens remontam ao código visigótico, não havia propriamente a idéia do Município brasileiro, mas sim a organização lusitana aplicada nas terras de além-mar. E' que a história do Município, no Brasil, se liga à idéia de Nação, e, por isto, traduz todas as lutas de emancipação e independência, sob os efeitos de imensas causas sociais e históricas. Além do mais, as ordenações ofereciam, apenas, um subsídio legislativo, dizendo respeito à organização administrativa aplicada, conforme o L. 1.º, T. 66 das Ordenações Filipinas. Sobre esse tempo, em ligeiras referência às Câmaras coloniais, escreveu autorizadamente JOSÉ CASTRO NUNES:

<sup>1</sup> — Sobre a organização municipal portuguesa, baseada no primitivo Conselho, veja-se o excelente ensaio do municipalista mineiro ORLANDO M. DE CARVALHO (*Política do Município — Agir — 1946 — Rio de Janeiro — págs. 11-19*). Este trabalho já estava composto quando surgiu o ensaio em apêndice. Apesar disso, colhemos no mesmo alguns valiosos subsídios, o que aqui registramos como justo tributo ao ilustre autor.

“... tinham a administração dos bens do Conselho, faziam obras, estabeleciam posturas, marcavam taxas, impunham *fintas*. Em virtude de outras ordenações e lei posteriores, nomeavam os juizes almotacés, os recebedores da *siza*, os depositários públicos, os avaliadores dos bens penhorados, os alcaides, quadrilheiros, capitães-móres de ordenanças, sargentos-móres,



capitães-móres de estradas e assaltos, também chamados capitães do mato; os juizes de vintena e os tesoureiros-móres. Intervinham nos julgamentos das injúrias verbais e arrogavam-se outras atribuições, além das mencionadas na lei. Assim é que promoviam a guerra e a paz com os gentios, decretavam a criação de arrais, convocavam juntas do povo para discutir e deliberar sobre interesses da capitania, exigiam que os governadores comparecessem aos seus paços, para tratar com elas negócios públicos e, mais de uma vez, os suspenderam, dando-lhes substitutos até que a metrópole providenciasse a respeito”.

Aí está um esboço dinâmico da organização municipal portuguesa, aplicada na Colônia e exercendo funções meramente locais, como que preparando o advento do Município brasileiro pela crescente interferência das Câmaras nos negócios da terra. Em virtude dessa interferência e da ambientação dos primeiros grupos coloniais, que pouco a pouco adquiriram características locais, pelos interesses próprios que constituíram, a organização municipal portuguesa no Brasil foi aos poucos perdendo também as suas peculiaridades originárias, até o momento em que, com a Independência, sofreu completa transformação legal. E, a esse respeito, convém invocar ainda a autoridade de CASTRO NUNES:

“Com a Constituição do Império (1824) e a Lei regulamentar de 1.º de outubro de 1828 começou a fase verdadeiramente *brasileira* da história municipal do Brasil. Até então o que havia entre nós era o Município português, transplantado para cá. Era instituição importada da Metrópole e regida pelas leis desta, em cujos negócios não tiveram igerências apreciáveis as nossas Câmaras, embora lhes fôsse dado enviar às Côrtes de Lisboa *procuradores* para, perante elas, *capitular* as queixas e necessidades da Capitania. Apesar disso, porém, o surto espontâneo da instituição assinalou-se por vêzes em vários pontos do país, constituindo-se a revelia das autoridades centrais, como fizeram Campos e Parati (Estado do Rio), então pequenos núcleos de população, que levantaram *pelourinho* — “monumento que simbolizava a independência municipal” — fazendo em seguida as devidas comunicações à Metrópole, que ratificou a iniciativa popular”.<sup>2</sup>

Através das *Cartas de Doações e Forais de Capitânias* melhor se poderá estudar a primitiva organização administrativa do país, no intuito de pesquisar as origens da vida municipal e, de certo

modo, o próprio substrato da vocação federalista do Brasil. A capitania doada era inalienável, transmissível por herança ao filho varão mais velho, sem partilha com os herdeiros, e, na ordem de sucessão, os descendentes varões, ainda que de menos idade, precediam às fêmeas, “salvo sendo o parentesco destas em mais propínquo grau”. Os legítimos tinham preferência. Na falta desses, os direitos caberiam aos bastardos, conquanto “não provenham de danado coito”. Todavia, era permitido ao donatário nomear qualquer parente legítimo por sucessor, desde que lhe aprovesse, mas com exclusão dos bastardos. E, na falta de descendentes legítimos ou bastardos, a sucessão caberia, em primeiro lugar, aos ascendentes, e, em segundo lugar, aos transversais, respeitadas as regras de preferência estabelecidas no primeiro grau de sucessão, como sejam legitimidade, parentesco mais próximo, sexo e idade.

Apesar de tôdas essas garantias de ordem de sucessão, que asseguraram os direitos feudais dos donatários, o problema da nacionalidade das terras foi resguardado, através das restrições. O senhor donatário não poderia dar, escambar, partilhar e por qualquer modo alienar, “ainda que por causa muito pia”, a capitania de que el-Rei lhe fez mercê. Se o fizesse, perderia a capitania, que passaria a quem de direito, conforme a ordem estabelecida. Dêsse modo, o donatário, que perpetuamente teria o título de governador-geral, estaria sempre vinculado à Corôa, com domínio sobre geralmente 50 léguas de costa, com tôdas as ilhas incluídas no perímetro de léguas ao mar, “e pelos sertões a dentro com a extensão que se achar”.

Ninguém podia explorar marinhas de sal, moendas d'água e engenhos, sem licença e sem pagar fôro ao capitão-governador, porquanto era direito exclusivo dos mesmos, inclusive resgatar e dispor livremente dos escravos. Seria permitido ao donatário servir-se do pau brasil para uso pessoal, contando que não o queimasse nem fizesse comércio do mesmo, sob pena de confiscação de bens e deredo perpétuo para a ilha de S. Tomé Do líquido que ao Rei rendesse o pau Brasil, bem como da de toda espécie de drogas e especiarias, a vintena se destinaria ao donatário. Quanto à pesca, tinha o capitão direito a um em cada vinte peixes, isto é, meia dízima de todo o pescado da capitania. Por fim, o capitão tinha direito: “à redízima ou dízima de tôdas as dízimas, rendas e direitos

<sup>2</sup> — CASTRO NUNES — *Do Estado Federado e sua organização municipal* — Editores Leite Ribeiro & Mau-rilo — Rio de Janeiro — 1920 — Págs. 40-43.



que perceber el-rei. Aos direitos de portagem, dos barcos que puzer nos rios, precedendo taxação das câmaras e aprovação de el-Rei. A pensão anual de quinhentos réis, paga pelos tabeliães do público e judicial das vilas e povoações das capitânias. Às alcaidarias-mores das mesmas vilas e povoações, com todos os foros, rendas e direitos que tiverem, segundo o seu foral, sendo obrigadas as pessoas a quem o capitão as der, a lhe darem homenagem delas” (Ver “Cartas de doações e forais de capitânias — in O Brasil, Colonização e Imigração — AUGUSTO DE CARVALHO — Porto — Imprensa Portuguesa — 1876 — págs. 394-395).

Os direitos assegurados ao capitão-governador e a competência que lhe era atribuída, a par das dificuldades geográficas de coordenação administrativa, concorreram muito para que cada capitania iniciasse sua vida como um organismo independente, moldado no feudalismo da época. Cada feudo, ou melhor, cada capitania, existia como um Estado no Estado, um esboço de futuro Estado independente. Os costumes do Reino seriam respeitados, em matéria de criação de vilas, com seu termo, jurisdição, liberdades e insignias respectivas. Criar vilas, na costa ou à margem dos rios navegáveis, constituía competência do donatário. No sertão, porém, só poderia erigi-las se respeitasse a distância de seis léguas de umas às outras, de modo que cada uma ficasse a três léguas de termos.

Mas, se a Capitania preparou, em moldes feudais, o esboço de uma futura super-estrutura estatal, as sesmarias construíram a infra-estrutura, com seus engenhos, seus núcleos de exploração florestais, seu pequeno comércio de produtos coloniais. O capitão e seus sucessores poderiam dar sesmarias, em que repartiriam as terras da capitania, a quaisquer pessoas, “de qualquer condição, contando que sejam cristãos, livremente, sem fôro nem tributo algum, mais que o dízimo do que colherem aos mestrado de Cristo, seguindo nisto a forma estabelecida nas ordenações”.

As sesmarias constituíam, por assim dizer, órbitas de direitos e obrigações, facilitando a colonização rural. Os moradores valiam como verdadeiras propriedades dos donatários, apesar da ordem de direitos e obrigações.

O controle da autoridade central do capitão sobre os pequenos núcleos regionais, que foram sur-

gindo com as sesmarias, muito concorreu para a formação de um sentimento de independência das Capitânias e sua organização em entidades feudais autônomas, ligadas à Corôa apenas pelas obrigações tributárias e pelos laços de nacionalidade.

Era livre o comércio entre capitães e moradores de umas para outras capitânias. Não havia nenhum imposto. Também não havia imposto para a livre remessa de quaisquer produtos da terra para comércio a quaisquer cidades do reino ou para o estrangeiro. Mas, “todo o vassalo e morador que viver na terra e puzer feitor estrangeiro, ou fizer companhia com algum sujeito de fora do reino e senhores, por esse mesmo fato ficará tolhido de tratar com os Brasis, ainda que esses sejam cristãos, e fazendo o contrário perderá toda a fazenda que empregar nesse comércio”...

E’ assim, nas fontes da História Colonial, através de cujas páginas se poderá explicar a evolução política do país como resultante da luta pela autonomia municipal, que se encontram os fundamentos sociais, políticos e econômicos de toda a nossa sociologia jurídica, embora a organização política viesse de cima, ditada pelas instituições criadas por civilizações de elevado estado cultural.<sup>3</sup>

Um ligeiro bosquejo da história, relacionado com o desenvolvimento econômico do país, mostraria, a respeito, uma seriação de fatos de significativa importância na evolução municipal, como, por exemplo: a fundação das feitorias de Santa Cruz, Rio de Janeiro, Cabo Frio, Tamaracá, etc., com os seus processos administrativos baseados na autocracia despótica dos prepostos metropolitanos; a experiência das Capitânias, com doze donatários e quinze quinhões, cujo desenvolvimento independente foi criar mais tarde o sério problema da unificação;<sup>4</sup> os regimentos do governo geral como necessidade de unificar as Capitânias, sob uma autoridade de coordenação; a cisão da administração em duas e, logo depois, a volta aos go-

<sup>3</sup> — A respeito consultem-se as obras de CAPISTRANO DE ABREU — *Capítulos da História Colonial e Descobrimento do Brasil e seu desenvolvimento no século XVI*; de VARNHAGEN — *Notícia do Brasil*; bem como os trabalhos orientados por MALHEIROS DIAS sobre a *História da Colonização Portuguesa no Brasil*. Veja-se ainda: OCÉLIO DE MEDEIROS, *Administração Territorial* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1946 — Págs. 76-84.

<sup>4</sup> — “... que se podia dizer que Portugal reconhecia a independência do Brasil antes de êle colonizar-se...”



vêrnos gerais; a criação do Estado Independente do Maranhão, determinada pelos imperativos da descentralização; a transferência do Governo Geral, com a Justiça entregue aos tribunais de relação e aos juizes singulares; os capitães-móres na presidência das Juntas de Fazenda, etc. A esses fatos, juntem-se as resoluções dos Emboabas (1708); dos Mascates (1710); de Beckman (1784); a conspiração mineira (1789); a revolução pernambucana (1817).

Desde o início da colonização até o século XVI, vigorou, no país, o sistema feudal, caracterizado politicamente pela quase independência das Capitânicas, que a instituição do governo geral não conseguiu destruir. Tal sistema permaneceu até o século XVIII, quando triunfou o sistema de centralização sobre o espírito independente das Capitânicas, as quais foram passando ao domínio da Corôa.

Os primeiros núcleos coloniais, compulsoriamente formados, exprimem os primeiros defeitos do sistema colonial: "Os judeus, os degregados, forneciam o primeiro núcleo de população. Do reino iam carregamentos de mulheres, mais ou menos perdidas. O Brasil era, além disso, asilo, couto e homízio garantido a todos os criminosos que quisessem ir morar, com exceção única dos réus de heresia, traição, sodomia moeda-falsa".<sup>5</sup> A esse tempo, as feitorias fundadas pelas expedições anteriores já apresentavam certo grau de desenvolvimento, favorecendo o plano para estabelecimento de uma colônia regular, com MARTIN AFONSO DE SOUZA. Mas foi com TOMÉ DE SOUZA que se esboçaram "os lineamentos da futura nação. Erguiam-se ao longo da costa, desde Pernambuco até São Vicente, os focos de colonização ulterior. Já se viam rudimentos de cidades", com fisionomia europeia.<sup>6</sup>

Os primeiros núcleos, porém, representavam organismos meramente transplantados, de radicação forçada. A luta pela conquista de braços é que lhes imprimiu uma função menos vegetativa, justificando mais tarde o plano de aldeamentos para catequese, que criou os primeiros conflitos contra os colonos, principalmente com a vinda de AN-

CHIETA, portador da Constituição que "erigia o Brasil em Província Independente".<sup>7</sup>

### III — A FIGURA DO PROTO-MUNICÍPIO BRASILEIRO

Mas, o estudo do Município brasileiro, de sua sociologia jurídica e de sua evolução constitucional, não parte, apenas, das ordenações reinóis, mesmo que se tentasse explicar a organização municipal do país como simples processo de transplantação legislativa.<sup>8</sup>

Com efeitos, as primitivas feitorias portuguesas, apesar de seu caráter rudimentar, podem ser consideradas, em última análise, no processo evolutivo da vida local, como uma espécie de *monera*, digamos assim, do Município luso-brasileiro.

<sup>7</sup> — Veja-se J. F. DE ALMEIDA PRADO — *Primeiros povoadores do Brasil* — 1500-1530 — Editora Nacional — 1935 — Págs. 61-126.

<sup>8</sup> — Veja-se a respeito, o prefácio do autor à conferência de RAFAEL XAVIER — *A Organização Nacional e o Município* (Serviço Gráfico do I.B.G.E. — Rio de Janeiro — 1946): "Ainda não se procurou explicar, com argumentos hauridos num período obscuro da história pátria, a primeira experiência das feitorias como representando, apesar de sua feição nitidamente econômico-militar, uma espécie de proto-município luso-brasileiro, no processo de nossa evolução estatal. Pelo contrário, muitos dos que se tem dedicado a pesquisas de sociologia municipal brasileira, argumentando mais com o texto das ordenações que com a realidade da história, repetem a miúdo que o Município Brasileiro veio de importação. Daí o próprio PONTES DE MIRANDA dizer: "A verdade histórica é que a estrutura administrativa europeia, firmada no Direito Costumeiro Português dos Conselhos, foi a que mais depressa e mais afincadamente pegou, de galho, no Brasil".

Se se estabelecer, porém, um sistema de gradação, desde aqueles organismos unicelulares dos pródromos da História Colonial até o advento da Independência, poder-se-á admitir que o Município Brasileiro, que evoluiu sob a inspiração nativista de um sentimento de rebeldia e do desejo de auto-governo com que fomentou as primeiras lutas pela emancipação, não provém apenas de uma transplantação legislativa, pela qual se impôs um tipo de organização político-administrativa, mas, principalmente, da formação, do desenvolvimento e da sedimentação de uma consciência localista, ou melhor, de uma mentalidade municipalista, digamos assim.

Em todo caso, é preciso considerar: o país, na sua infância, não poderia deixar de se reger por leis alienígenas, tanto assim que houve uma transplantação do sistema de organização. Mas, o que se transplantou foi a legislação de organização municipal. Não foi o Município, porque este é uma instituição mais política, mais humana, mais social e econômica que legislativa. Não é apenas uma delimitação de área geográfica ou uma consubstanciação de dispositivos legais. É um produto da terra e do meio. É uma espécie de mato brabo, que não pegou de galho, mas que cresceu à toa na terra virgem, com as suas características próprias, os seus sentimentos e as suas reações. Jamais poderemos negá-lo. E foi o Município que fez a nossa história dentro de um sentimento nativista que explodiu até mesmo nos períodos coloniais, com os primeiros escritores e poetas".

<sup>5</sup> — J. P. OLIVEIRA MARTINS — *O Brasil e as colônias portuguesas* — 2.<sup>a</sup> edição — Lisboa — 1881 — Página 9.

<sup>6</sup> — OLIVEIRA LIMA — op. cit. — Pág. 14.



Representam, nesse transformismo biológico que se mede por etapas, o proto-Município, organismo unicelular transmigrado pelas caravelas de Sagres e que foi vicejando, na terra nova, ao longo da orla litorânea.

Dos mirantes das “casas-fortes” e atrás das “caieiras”, viviam os colonos e soldados, sob a suprema autoridade dos “capitães de vigia da costa”, à espreita das náus que singravam as rotas da Índia ou cruzavam o oceano, na visão de um reduto de conquista, enquanto ao redor, nas proximidades dos mananciais de “aguada”, vicejavam os grãos da agricultura empírica que os próprios *brasís* ajudavam a organizar.

Com efeito, descoberto o Brasil, não houve, da parte de D. MANUEL, o Venturoso, nenhum plano sistemático de colonização, devido o interesse que ainda ofereciam as Índias, desde que VASCO DA GAMA aportou a Calicut.

Por isso mesmo, o décimo quarto rei de Portugal limitou-se a enviar expedições, apenas de penetração, de reconhecimento e fiscalização contra os aventureiros, principalmente os franceses de Dieppe, Honfleur e Pallos.

Ao senhor de Guiné, para quem o Brasil, no momento, só oferecia o interesse de proporcionar “aguada” e “refresco”, tais expedições possuíam o valor de fundar bases estratégicas, apesar dos colonos e “degredados” que traziam: ANDRÉ GONÇALVES e GONÇALO COELHO, com AMÉRICO VESPÚCCI, rondaram São Roque, Cananéia, Bahia para o sul, Cabo Frio, Rio de Janeiro, em duas expedições; FERNANDO DE NORONHA; FERNÃO DE MAGALHÃES; DON NUNO MANUEL; AFONSO RIBEIRO, etc.

Tais expedições, porém, armadas para dar combate aos franceses (a começar por PAULMIER DE GONNEVILLE) não se limitaram a um policiamento de ronda, tanto assim que foram deixando, ao longo da faixa litorânea, elementos que constituíram os primeiros germes da vida municipal; a partir de 1501, alguns criminosos, entre os quais o bacharel DUARTE PERES, que se fixou em Cananéia; FRANCISCO CHAVES e ALEIXO FARIA, também na costa de Cananéia; DIOGO ALVARES, naufrago de Itaparica; JOÃO RAMALHO, em Piratininga; ANTÔNIO RODRIGUES, no litoral paulista; ALEIXO GARCIA, etc.

A Feitoria da Bahia de Todos os Santos, fundada por FERNÃO DE MAGALHÃES, parece ter sido,

dentre todas, inclusive as francesas e holandesas, a de melhor organização e importância. Apresenta-se, assim, na história municipal do Brasil, como o organismo primitivo mais digno de nota.

As Expedições, no mar, e as vitórias, em terra, possuíam, de certo modo, a mesma natureza militar, as mesmas funções de vigilância. A diferença está no caráter nômade das primeiras, sempre a rondar o litoral, e na natureza fixa, tendente à sedenteriedade, das segundas, comparáveis às caravelas eternamente ancoradas, mas conservando a mesma organização: autocracia dos capitães-vigias; obediência irrestrita dos subalternos, organização militar tipicamente defensiva, contra os contrabandistas e os selvagens que não se queriam submeter.

Estações de arribada, com soldados, degredados e colonos, as feitorias possuíam, entretanto, funções coloniais, além das meramente militares, motivo por que pouco a pouco se adaptaram a uma organização administrativa de estágio mais elevado. Entrepostos das caravelas, que aí se refrescavam, pouco a pouco criaram relações de troca entre os produtos da terra, as especiarias das Índias e as manufaturas do Reino. Bases de radicação dos degredados, colonos e soldados, serviram de berço à agricultura, ao mo plantio de espécies econômicas e exóticas, e à pecuária, com a criação do gado que mais tarde foi mugir ao redor das Casas-grandes. Elementos de atração política, aos poucos venceram a curiosidade, a desconfiança e o espírito das tribus selvagens, que espreitavam além da spaliçadas, até que as mesmas, principalmente pelas mulheres (a exemplo de DIOGO ALVARES e JOÃO RAMALHO), se foram incorporando à vida da “feitoria”, na formação de um estágio imediatamente superior, de organização local, isto é, o “aldeamento”, fundamentado nas relações de mesclagem, troca e auxílio mútuo. Eis aí, nas “Feitorias do Reino”, a primeira explicação da sociologia municipal do Brasil. (Veja-se: *Capítulos de História Colonial — 150-1800 — J. CAPISTRANO DE ABREU — F. Briguet & Cia. — Rio — 1934 —* pág. 22-50).

Nos primitivos métodos de colonização compulsória, com soldados e degredados, há a considerar, também, as vantagens com que o Reino procurava intensificar a transumação voluntária dos aventureiros portugueses, concedendo-lhes ex-



traordinários direitos de senhorios, autoridade absoluta através das “Cartas de Capitania”.<sup>9</sup> Entre a pena de morte, conforme as Ordenações Manuequinas”, e uma concessão no Brasil, esta não poderia deixar de ser preferida pelo condenado, embora significassem a mesma coisa. Além do privilegiado donatário, havia três classes: fidalgos, peões e gentios.

Capitães de Vigias, soldados, colonos, degredados e índios, já não ergueram apenas a Cruz, como quando da investidura da Ilha, mas, também, as “Casas-Fortes”, as “Caiçaras” e as “Casas de Taipa”, para alojamentos e armazenamentos, na formação de um organismo econômico-militar administrativo que, sofrendo as influências das leis de adaptação ao meio, pode ser classificado como o Proto-Município da América Portuguesa.

E' fácil imaginar, antes mesmo de serem as “Feitorias” transformadas em “Povoados”, o desenvolvimento gradativo desses organismos unicelulares, fincados nos pontos mais estratégico da orla litorânea; o núcleo militar, com poderes absolutistas, distribuindo tarefas aos colonos, índios e degredados, ou inquirindo os aventureiros franceses que, ao lhes caírem às mãos, se desculpavam com naufrágios; a chegada e a partida das caravelas, incentivando as primeiras trocas comerciais; a brutificação e a resignação dos portugueses, adaptando-se à vista das tribus, às quais transmitiam novos processo de trabalho, no cultivo da terra; os métodos de autocracia administrativa com que se pretendiam submeter os selvagens à suserania lusitana; o progresso das primeiras culturas, a contrastar com a flora nativa, etc.

<sup>9</sup> — “Tinha o donatário o poder de criar vilas (Municípios) cuja sede será o Conselho, com o seu senado ou câmara de dois vereadores, dois juizes ordinários e dois funcionários, um dos quais, o *almotacés*, ao mesmo tempo, era encarregado do asseio e iluminação das ruas, preço dos gêneros, e aferidor de pesos e medidas” — TABAJARA PEDROSO — *História das Fundações Coloniais* — São Paulo — 1922 — Pág. 11. Ao donatário da terra, competia perpetuamente, entre outros privilégios, “o criar vilar, dando-lhes insígnias e liberdades, e por conseguinte foros especiais, e nomeando para governá-las, em nome dêle, donatário, e de seu sucessor, os ouvidores, meirinhos e mais oficiais de justiça; prover, em seus nomes, as capitânias de tabeliães do público e judicial, recebendo de cada um quinhentos réis de pensão por ano; delegar a alvaideria ou governo militar das vilas nos indivíduos que escolhessem, tomando-lhes a devida mensagem ou juramento de fidelidade” etc. (VISCONDE DE PORTO SEGURO — *História Geral do Brasil* — Tomo I — 4.<sup>a</sup> edição — Companhia Melhoramentos — São Paulo — Págs. 181-182.

Tudo isso — mistura das vestes exóticas dos intrusos com as côres berrantes das tangas e cocares dos autóctones — pode proporcionar a imagem dêsse protoplasma social, regido pela violência e pela cobiça, no sentido de, paradoxalmente, impor-se a cooperação indígena. Aí as “casas fortes” de taipa e as “ocas” circulares se associaram para a formação do “aldeamento” ou “povoado”, onde mais tarde se erigiriam duas instituições gêmeas: o “pelourinho” e a “igreja”. E' o advento da Vila.

No estudo da sociologia jurídico-administrativa do Município no Brasil, os “povoados” e as “vilas” do regime colonial, com suas funções menos limitares, ao contrário das “Feitorias do Reino”, representam a segunda etapa da organização municipal, numa forma mais desenvolvida, em virtude de sua estrutura menos rudimentar, de sua natureza político-social e de sua organização administrativa.

#### IV — ETAPAS DA EVOLUÇÃO MUNICIPAL DO BRASIL

Os primitivos núcleos, já radicados na orla litorânea e até mesmo nos pontos mais afastados do interior, foram criando relações de troca e atraindo a cooperação indígena, mais tarde quase que totalmente substituída pelo trabalho escravo do negro.

As Casas Fortes, as Caiçaras e as Casas de Taipa, sobre as quais se afirmava a autoridade despótica dos Capitães de Vigia da Costa, passaram a estágios superiores: aldeamentos, povoados, vilas. Nosso mais importante núcleo administrativo colonial obedeceu em tudo ao regime das vilas da Coroa e do Mestrado de Cristo.<sup>10</sup> MARTIM AFONSO DE SOUSA, investido de poderes que lhes eram outorgados por três cartas régias, demarcou

<sup>10</sup> — “... A jurisdição primária, em cada terra, era exercida pelos juizes ordinários, mudados anualmente, e eleitos de entre os *homens bons* ou pessoas mais gradadas do conselho. Nas cidades e vilas eram geralmente dois, e se denominavam de *vara vermelha*, por ser desta côr o distintivo que tinham obrigação de levar sempre consigo. Os mesmos juizes juntos, pelo menos, a dois *Vereadores* e a um *Procurador* do conselho, constituíam a *Câmara ou Senado*, que exercia o govêrno municipal e econômico do mesmo conselho. O *procurador* servia, nas povoações menores, de tesoureiro. Aos vereadores competia o organizarem as *posturas* e vereações. Havia mais, em cada conselho, um *escrivão* e um *almotacé*... Mais adiante: “... em cada conselho havia um *alcaide* pequeno, que respondia pelo socêgo, e fazia as prisões e citações. Era escolhido pela Câmara entre os prepostos pelo senhor da terra” (VISCONDE DE PORTO SEGURO — op. cit., páginas 186-187). Os grifos são do autor do artigo.



e arruou o terreno, distribuiu lotes aos sesmeiros, construiu o Forte, a Casa da Câmara, a Cadeia, a Igreja, a Alfândega; nomeou os oficiais e convocou os *homens bons*, ato que precedeu à eleição dos vereadores, pelos Burgueses, únicos que tinham o direito de votar. Fundou-se, assim, São Vicente. Não havia propriamente Município. O que havia era a terra "dividida em senhorios, dentro do senhorio do Estado", na conformidade do direito civil recopolado nas Ordenações Manuelinas e nos Regimentos Especiais.

A terra também pertencia à Ordem de Cristo. Por isto mesmo, só vilas puderam ser criadas, pois, para a criação de cidades, impunha-se a emancipação da terra, como feudo a serviço da Fé.

As cidades representam a etapa mais evolutiva da organização municipal nos tempos coloniais. Não consentindo o Papa que bispos residissem em Vilas, mas em cidades, era necessário que o Rei, na qualidade de Grão Mestre na Ordem de Cristo, emancipasse a terra e elevasse à categoria de cidades as vilas destinadas às sedes episcopais. Por isto é que, com a chegada do primeiro Governador, em 1549, e com a criação do Primeiro Bispado, por Bula de 25 de Fevereiro de 1551, lançaram-se os fundamentos da primeira cidade regular no Brasil, pelos arredores de Vila Velha, na Bahia. <sup>11</sup>

Até 1521 regularam o sistema administrativo no Brasil as Ordenações Manuelinas e as Afonsinas, segundo as quais o povo, dentro dos métodos de legislação foraleira, poderia participar diretamente nos negócios dos Municípios. Em 1603, foram promulgadas as Ordenações Filipinas. O livro I, títulos 66 e 71, dessas Ordenações, modificou profundamente a administração colonial.

Na realidade, o Código Afonsino, em que se consolidaram os primeiros dispositivos do Direito Lu-

sitano, pouca ou nenhuma aplicação teve no Brasil. Por êle, os vereadores, que substituíram as antigas assembléias dos homens bons, participavam do governo do antigo Município português, na qualidade de delegados do povo. Julgavam também as Causas de Competência dos Conselhos presididos pelos juizes burgueses. Os Títulos 26 e 29, do Livro I, regulamentavam a composição da Câmara. Os alvasis ou alcaides foram substituídos pelos juizes ordinários, eleitos anualmente pelos homens bons e confirmados pelos donatários ou pelos reis. As Câmaras compunham-se dos juizes ordinários, como seus presidentes, e dos vereadores, eleitos pelos homens bons.

As Ordenações Manuelinas, mandadas estabelecer dentro de um critério de revisão das Ordenações Afonsinas, em nada alteraram, nêsse aspecto, o referido Código. As Ordenações Filipinas, instituídas com o fim de reformar as ordenações anteriores, também poucas alterações trouxeram. Dêsse modo, a organização do Município colonial lusitano conservou sempre, apesar das alterações, o espírito do Código Afonsino.

No período que medeia entre a promulgação das Ordenações Filipinas, publicadas em 1603 e confirmadas em 1643 <sup>a</sup>e a lei de 1.º de Outubro de 1828, começa a esboçar-se certo espírito de inovação legislativa, no sentido de dar novas bases à organização administrativa dos Municípios, no Brasil.

Despidas, pouco a pouco, de funções judiciárias, reduzidas ao julgamento, com o juiz presidente, das ações de injúrias verbais, pequenos furtos e causas de almotaceria, depois de previamente processadas pelo mesmo juiz com o tabelião do judicial — as Câmaras passaram lentamente a ter funções mais administrativas e políticas. Compunham-nas os oficiais da Câmara: o juiz ordinário ou de terra, que possuía como insignia do cargo uma vara vermelha, como presidente; juiz de fora, nos lugares em que o havia, e que usava uma vara branca, como insignia de mais poderes; três ou quatro vereadores, um procurador, dois almotaceis e um escrivão. O alcaide possuía funções de delegado. Certas Câmaras se davam ao luxo de possuir um síndico, antigo vozeiro, e um tesoureiro. O Conselho de Vereança, que em função deliberativa se compunha apenas do juiz e dos vereadores, mais tarde passou a ser designado apenas por Câmara.

<sup>11</sup> — "... mandou cerceá-la de muros de taipa, não podendo com a brevidade, que era precisa, fabricá-los de outra maneira. Da mesma forma fez levantar a Igreja Matriz, o Palácio dos Governadores, a Casa da Câmara e a Cadeia, nos próprios lugares em que depois se fabricariam com suntuosidade. Deu forma às Praças, às ruas e à tudo que conduzia à fundação da República"... — SEBASTIÃO DA ROCHA PITTA — *História da América Portuguesa* — Coleção de obras mandadas imprimir pelo BARÃO HOMEM DE MELO — Bahia — Imprensa Nacional — 1878 — Pág. 100. Veja-se também a respeito: GABRIEL SOARES DE SOUSA — *Notícia do Brasil* — 1.º Tomo — Livraria Martins Editora — São Paulo — Págs. 247-248; CORONEL INÁCIO ACIOLI DE CERQUEIRA E SILVA — *Memórias Históricas e Políticas da Província da Bahia* — 1925 — 2 vols.



V — O PROGRESSO ECONÔMICO COMO FATOR DE CRIAÇÃO DA VIDA MUNICIPAL

A noção de Município não se liga, apenas, a uma dada extensão territorial ou a um conjunto artificial de regras jurídicas. Por isto, não comporta nenhuma interpretação meramente geográfica a uma concepção exclusivamente legal. Diz respeito tanto a um adensamento humano, com características peculiares, quanto a um sistema de tradições, de interesses e de aspirações, constituindo organismos típicos devidamente integrados na estrutura social e política do Estado.

Dêsse modo, conquanto a legislação portuguesa houvesse regulado a ordenação jurídica dos grupos sociais da colônia e ainda houvesse dividido a terra em áreas administrativas, não havia propriamente Município nessa época recuada, mas tão somente um esboço jurídico da organização social e uma mentalidade tipicamente feudalista, representando uma espécie de "prolongamento europeu" em que os interesses dos súditos desapareciam ante a prepotência das autoridades metropolitanas. As divisões administrativas, pontilhadas primitivamente de feitorias e mais tarde de povoados, constituíam, apenas, vazios no mapa, meras convenções geográficas.

A medida, porém, que os foreiros passaram a se constituir em proprietários da terra, e que a mesclagem foi por assim dizer "nacionalizando" as famílias dos colonos, novos interesses se foram criando e, com isso, processou-se lentamente a individualização dos núcleos primitivos, que secularmente foram adquirindo personalidade própria, moldada na fisionomia do meio social e geográfico.

Aquêles organismos primários, de caráter tipicamente feudal, foram adquirindo, assim, separados por longas distâncias, características peculiares, e, com o progresso social e demográfico que iam alcançando, pouco a pouco se tornavam centros de interesse capazes de sobreviver e progredir.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> — "... Com a grande providência de 1534 para a colonização do Brasil, podemos resumir tudo nas seguintes linhas: sete capitanias se achavam fundadas, mas dessas, somente três, Porto Seguro, São Vicente e Pernambuco apresentavam eficiente progresso e até certo ponto se achavam em condições de subsistência própria"... (*História do Brasil* — HENRIQUE HANDELMANN — Trad. de I.H.G.B. — 1931 — Págs. 88-89 — Esse autor calculava o progresso do Brasil, depois de 50 anos de tomada de posse e 20 de colonização, em 1550, em 5.000 almas, entre europeus e africanos.

Vivendo sob o regime de exploração colonial agrícola, dentro de um sistema social baseado no feudalismo, caracterizado por doações e senhorios, o país só apresentou vida municipal, com características próprias, quando o progresso econômico se generalizou.

E' que, com o desenvolvimento dêsse progresso, se multiplicaram os núcleos sociais, com vida administrativa própria, mercê do crescimento das indústrias locais.

Nas colônias litorâneas, dominadas por Pernambuco e Bahia, êsse progresso já se refletia na própria vida da metrópole, cuja exportação anual de gêneros computava cerca de 160 contos. Cerca de 45 navios aportavam, por ano, em Pernambuco. Dos 102 engenhos de açúcar, produzindo 70.00 caixas de 40.000 toneladas, só Olinda contava com 50, com 1.200 colonos e 5.000 negros, montando sua produção a 200.000 arrobas. A renda do pau-brasil, cuja exploração determinou os primeiros movimentos coloniais, representava apenas 4 contos.

Em 1607, as colônias brasileiras rendiam menos que a África, esta dando a Portugal um lucro de 68.093.044:.. Confrontando-se êsse lucro com o do Brasil, no valor de 44.444.911:., o que, embora constituindo quase que o dôbro do saldo líquido obtido no Brasil, não deixava de exprimir notável progresso dêste, considerando-se que a metrópole sempre dispensou maiores interesses às colônias africanas, exploradas há mais tempo.

Na verdade, o interesse português pelo maior desenvolvimento do Brasil só se acentuou quando o continente africano começou a perder a sua expressão na balança comercial dos portugueses.

Um século após o descobrimento, a colônia pouco pesava nos orçamentos metropolitanos, conforme se poderá verificar através do seguinte orçamento colonial:

*Receita*

Renda do pau brasil .....	24.000:000	
Renda dos dízimos, contratos por seis anos .....	42.000:000	66.000:000

*Despesa*

Oficiais de fazenda, justiça e donatários .....	11.090:397	
Cleresia .....	8.057:230	
Guerra .....	23.204:240	42.351:867
Saldo .....		21.748:133



Cada núcleo social, cada engenho, cada estabelecimento, separados nos latifúndios das capitânias por enormes distâncias, já não comçaram a tornar-se autárquicos, mas sim autônomos, a despeito de viverem sob o império das leis centrais. Essa autonomia econômica, criando centros de interesses independentes, concorreu fundamentalmente para o desenvolvimento municipal do país, gerando o espírito da autonomia política.

#### VI — O MUNICÍPIO COMO PROBLEMA AGRÁRIO DESDE A SUA ORIGEM

Vê-se, pois aí, que o problema do Município, no Brasil, não consiste, apenas, em atribuí-lo, por processos de concessão legislativa, maior ou menor grau de autonomia. Não é eletivo, nem tão pouco doutrinário. É problema que remonta às origens coloniais, às fontes históricas do poder político, aos retrógrados sistemas de economia, enfim, aos métodos feudais de exploração e propriedade da terra. É problema tipicamente agrário, de melhor distribuição de populações, de exploração racional de riquezas, regularização de consumo, revisão do velho direito de propriedade.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> — "... Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora das cidades"... "... Durante os primeiros anos de colônia, toda a vida do país concentrava-se decididamente no domínio rural: a cidade era virtualmente, senão de fato, uma simples dependência d'este. Com algum exagero, poderíamos dizer que esta situação não mudou até o penúltimo decênio do século passado"... (SERGIO BUARQUE DE HOLANDA — *Raizes do Brasil* — José Olímpio Edit. — Rio de Janeiro — 1936 — Páginas 43-44).

No atual sistema econômico, em que predomina o regime latifundiário e seus processos econômicos decorrentes, paralelamente à ignorância dos municípios e à miséria das massas, a autonomia política, de caráter meramente constitucional, servirá, apenas, para prolongar os males coloniais: a entronização, no poder, dos representantes da elite rural, expressões legítimas dos grandes proprietários de terras e incondicionais defensores desse clima de desigualdade favorável aos seus interesses; monopólio, nas mãos da casta remanescente do período escravocrata, das culturas que pesam nos mercados consumidores de matérias-primas e das indústrias incipientes, principalmente a pastorel, enfim, continuidade da entrega das estradas aos carros de boi que simbolizam a morosidade, o atraso manual e a estagnação do povo numa idade que não conheceu o poder reformador dos fios elétricos.

Convoque-se o eleitorado rural, elejam-se os prefeitos e os vereadores, atribua-se às câmaras municipais o exercício da mais ampla competência, em matéria de funções municipais, dentro dos mínguados recursos das comunas, ou se assegurem aos municípios os mais liberais direitos políticos — nada disso solucionará o problema municipal brasileiro. O estudo aqui feito sobre a evolução do Município brasileiro, nos períodos mais recuados da vida do país, justifica plenamente essas deduções.