

CAPÍTULO 1 - O MUNICÍPIO NO IMPÉRIO

Foi com a Independência do país que se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal. (1) Isto porque, até aquela época, as instituições de governo local existentes no país eram transplantes do modelo português. Foi com a Constituição de 1824 que o Município brasileiro passou a ter feições próprias e existência constitucional. (2)

Assim, é no artigo 167 da Carta Magna de 1824 que encontramos a origem constitucional do Município brasileiro. (3) Haveria em todas as cidades e vilas uma Câmara, à qual competia "o governo econômico e municipal". Esta Câmara seria eletiva, sendo seu Presidente o Vereador

(1) CASTRO NUNES, Do Estado Federado e sua Organização Municipal, p. 42

(2) No entanto, de acordo com o projeto elaborado pelos constituintes, o Município não deveria ocupar posição de destaque no aparelho governamental. A lei ordinária, e não a Constituição, deveria estabelecer as bases do regime municipal. Em cada comarca haveria um Presidente nomeado pelo Imperador, e por ele demissível. Em cada distrito, um Sub-Presidente e um Conselho de Distrito. Em cada termo, um administrador e um decurião, o qual seria Presidente da municipalidade. Ver ORLANDO CARVALHO, Política do Município, p. 52.

(3) Dispunha a Constituição de 1824: "Art. 167 - Em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o Governo econômico e municipal das mesmas Cidades e Villas. Art. 168 - As Camaras são electivas, e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que obtiver o maior número de votos, será Presidente. Art. 169 - O exercício de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar."

dor que obtivesse o maior número de votos. (4)

Destaca-se, desta forma, em nossa história constitucional, a figura das Câmaras Municipais, cujas funções seriam definidas por Lei Regulamentar.

Qual a natureza deste governo municipal? Consistiria verdadeiro ente político ou não passaria de mera corporação administrativa? Nos debates da Constituinte já se definiram, de forma bastante clara, as duas correntes que procuravam caracterizar a natureza jurídica do governo local no país. Para alguns, os governos municipais deveriam ser entes autônomos de uma federação provincial, dotados, conseqüentemente, de capacidade política. Fiéis a uma centralização mais rígida, outros defendiam o caráter meramente administrativo de tais entidades. (5)

A Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828, que veio definir as atribuições do governo local, devido a seu caráter unitário e centralizador, representou a vitória da segunda corrente. Declarou, no artigo 24, serem as Câmaras corporações meramente administrativas. (6) Estas não exerceriam jurisdição alguma contenciosa. Estariam sujeitas à tutela dos poderes centrais. Diferiam, assim, dos Senados da Câmara, existentes no período colonial, que

(4) Os Vereadores não podiam se excusar ao cumprimento de suas funções. Eleitos pelos cidadãos da cidade ou da vila deveriam, necessariamente, assumir estas funções e comparecer às sessões da Câmara. Faltando, deveriam pagar uma contribuição para as obras do Conselho.

(5) CASTRO NUNES, op. cit., p. 44

(6) "As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa." (Artigo 24 da Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828).

exerciam, inclusive, funções judiciárias.

A tutela a que ficaram sujeitos os governos locais se manifestava pela necessidade de aprovação de seus atos, conforme o assunto, pelo Presidente da Província, pelo Conselho Geral, pelo Ministro do Império ou pela Assembléia Geral. As Câmaras Municipais foram reduzidas, desta maneira, a órgãos com funções administrativas, controlados pelos governos provincial e central. (7) Ficou reduzida a esfera de atuação, com liberdade, do governo municipal. Possuía liberdade nos atos de pura e simples administração. Dependia dos governos provincial e central em inúmeras matérias de interesse local.

Vale esclarecer, aqui, a estrutura governamental adotada pela Constituição Imperial. Haveria em cada Província um Presidente nomeado pelo Imperador, por tempo indeterminado, e um Conselho Geral, a quem competia deliberar sobre as questões de interesse provincial. No entanto, estas deliberações deveriam, em sua quase totalidade, ser encaminhadas à Assembléia Geral, que legislaria a respeito. Reduziram-se os Conselhos Gerais a órgãos meramente consultivos, enquanto se desenvolveu a autoridade do Presidente da Província, nomeado pelo governo central.

Como observa ORLANDO CARVALHO, este quadro mostrou-se mais conveniente para a época, face à necessidade de unificação do país e formação de uma elite política, necessidades bem compreendidas pelo Imperador, que não hesitou em usar seus poderes para dispor sobre Presidentes

(7) V. arts. 39, 42, 44, 46, 47, 73 e 77 da Lei Regulamentar de 1828, que indicam atos a cargo das Câmaras sujeitos a controle dos governos provincial e central.

e negócios provinciais. (8)

Durante esta primeira fase de nosso regime imperial, as Câmaras Municipais, como órgãos de governo local, não puderam se desenvolver. Presas ao unitarismo e centralismo que inspirava o regime político, não tiveram oportunidade de exercer, com autonomia, suas funções. Apesar da Constituição ressaltar o caráter local destas funções e a eletividade dos Vereadores retirar-lhes o caráter de agentes da administração provincial ou geral, restava, como observa PONTES DE MIRANDA, a possibilidade de recurso, contra seus atos, ao Presidente da Província ou ao governo central. (9)

Com a abdicação de D. Pedro, em 1831, abriram-se novas perspectivas para o desenvolvimento das idéias descentralizadoras. Conforme observam os comentaristas de nossas Constituições, e especialmente, CARLOS MAXIMILIANO, desde a Independência permaneceu sufocado o ideal federalista que já despontava no país. O modelo político brasileiro, da monarquia unitária, "coartava o surto espontâneo da federação e da república". (10)

Foi dentro deste quadro político que surgiu o Ato Adicional, Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Além

(8) ORLANDO CARVALHO, op. cit., p. 50

(9) PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda nº 1, de 1969, tomo 2, p. 342. Dispõe o artigo 73 da Lei Regulamentar de 1828: "Os cidadãos, que se sentirem agravados pelas deliberações, acórdãos, e posturas das Camaras, poderão recorrer para os Conselhos Geraes, e na Côrte para a Assemblêia Geral Legislativa; e aos Presidentes das províncias, e por estes ao Governo, quando a matéria fôr meramente economica e administrativa."

(10) CARLOS MAXIMILIANO, Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. 1, p. 35.

de estabelecer as regras que deveriam ser observadas para a eleição do Regente, face à menoridade do Imperador (arts. 26 a 31), criou, reformando a Carta Magna de 1824, as Assembléias Legislativas Provinciais, órgãos legislativos locais. Reduziu-se, desta forma, o caráter unitário do Estado brasileiro, acentuado pela existência de uma Assembléia Geral, único órgão legislativo para todo o Império.

Alargou-se, no entanto, a dependência das Câmaras Municipais face ao governo provincial e, especialmente, à Assembléia Legislativa, cuja competência se estendia a legislar sobre a polícia e economia municipais, fixação das despesas, criação e supressão dos empregos, asim como autorizar as Câmaras para contrair empréstimos. A legislação sobre a polícia e a economia municipais deveria ser precedida de proposta das Câmaras, que, assim, continuavam a manter o caráter de órgãos encarregados de exercer funções meramente locais. (11)

Apesar de ceder aos impulsos do movimento federalista, que buscava sua inspiração na doutrina americana, o Ato Adicional, na realidade, não atendeu aos desejos e reclamos das Câmaras Municipais. Estas, conforme salienta CASTRO NUNES, pretendiam uma volta à situação do período colonial, onde desfrutavam de maior autonomia. (12) No entanto, manteve-se praticamente inalterada a situação. A tutela, o controle exercido sobre suas atividades foi transferido, ou melhor dizendo, concentrado no âmbito pro

(11) Ver artigos 10 e 11 da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que estabelecem a competência das Assembléias Legislativas Provinciais.

(12) CASTRO NUNES, op. cit., p. 46

vincial. As Assembléias Legislativas Provinciais, da mesma forma que os órgãos legislativos estaduais na federação americana, passaram a, verdadeiramente, gerir a vida municipal.

Mais ainda, chegou a ser discutida a idéia da criação, nos Municípios, de Intendentes, de nomeação do governo, cuja atribuição seria a de executar as deliberações das Câmaras, reduzindo, desta forma, as liberdades municipais. (13)

É, portanto, bastante claro que, ao atender aos ideais de autonomia das Províncias, idéia central do movimento federalista, o Ato Adicional impediu o desenvolvimento da autonomia municipal. CASTRO NUNES acentua que, para compreender a posição do Município no regime imperial, é essencial entender o princípio firmado pelo Ato Adicional. (14) Este pressupõe um sistema pelo qual às Províncias se reconheceu o direito de, por leis próprias, organizar o seu regime municipal. (15)

Se o Ato Adicional foi um passo a frente em direção ao federalismo, a reação consubstanciada pela Lei de Interpretação, Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, foi uma

(13) CASTRO NUNES, op. cit., p. 65

(14) Ibid., p. 66

(15) Mas, há aqueles que acham terem sido benéficas, para o desenvolvimento do Município brasileiro, as inovações trazidas pelo Ato Adicional. MACHADO PAUPÉRIO, O Município e seu Regime Jurídico no Brasil, p. 47, sustenta que "estas foram das boas providências advindas ao municipalismo pela mão da corrente federalista". TAVARES BASTOS, A Província, p. , afirma que "as verdadeiras instituições locais do Brasil iam brotar à sombra do Ato Adicional." Isto porque, procurando fugir à uniformidade de um sistema comum, os governos provinciais podiam atender às peculiaridades locais votando cartas próprias para cada Município.

parada, se não uma marcha à ré. Limitou as atribuições das Assembléias Provinciais sem, no entanto, alterar a estrutura do regime municipal então vigorante.

Viveram os Municípios, durante o Império, sem rendas suficientes para atender as necessidades locais, pois dependiam para tal do governo provincial, e sem a possibilidade de exercer autonomamente a polícia municipal, pois para isto dependiam das Assembléias Legislativas.(16)

Fatos ocorridos durante o Império, relacionados com a vida municipal, e que merecem destaque, são o aparecimento da figura do Prefeito, em São Paulo, e a discriminação das rendas locais, em Minas Gerais. Conforme relata HELY LOPES MEIRELLES, através da Lei nº 18, de 11 de abril de 1835, foi criado, na Província de São Paulo, o cargo de Prefeito, com o caráter de delegado do executivo, nomeado pelo Presidente da Província. (17) Surgia, assim, a separação das funções executiva e deliberativa, sendo a primeira atribuída a um Prefeito, não integrante da Câmara Municipal. E, em Minas Gerais, pela Resolução nº 53, de 1836, são fixadas, de forma discriminada, as rendas mu-

(16) Não faltaram tentativas de reformular a legislação, procurando reforçar a autonomia municipal. MACHADO PAZÉRIO, *op. cit.*, p. 53, lembra os projetos de CÂNDIDO MONTEIRO, MARQUES DE OLINDA, FRANCISCO DE ASSIS ATAÍDE, PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA, ADOLFO BEZERRA DE MENEZES e a obra de JOAQUIM NABUCO, Um Estadista do Império, para quem eram pontos indispensáveis, para qualquer reforma municipal, a garantia de eleições para todos os membros do governo municipal, distinguindo-se a função deliberativa, da função executiva, a liberdade na deliberação dos negócios puramente locais e a previsão de receitas para ocorrer suas despesas. Nota-se que estas idéias vieram a ser defendidas pelos municipalistas em toda a história republicana, estando hoje, todas elas, asseguradas pela Constituição.

(17) HELY LOPES MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro, 1º volume, p. 9.

nicipais, que aparecem destacadas das rendas provinciais, conforme mostra ORLANDO CARVALHO. (18)

São duas, portanto, as características fundamentais das instituições municipais no período imperial.

A primeira consiste na previsão constitucional das Câmaras Municipais como órgãos de governo local, a quem competia o governo econômico e municipal das cidades e vilas, Câmaras estas eletivas.

A segunda consiste na atribuição, às Assembléias Legislativas, de competência para organizar os governos locais, inovação trazida pelo Ato Adicional. Esta matéria deixa de ser objeto de legislação regulamentar. Permite-se, desta maneira, que as Províncias atendam às peculiaridades próprias na organização do governo local.