

Francisco Ribeiro da Silva
Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Instituições municipais no intercâmbio com o Brasil: expressão e reprodução de identidade

Resumo

A organização concelhia é um dos traços da identidade histórica portuguesa não só porque o poder local criou e desenvolveu cargos específicos de eleição local que ainda hoje subsistem como é o caso dos Vereadores mas também porque o poder central conseguiu implantar nas localidades magistrados de ampla jurisdição supra-concelhia que perduraram durante séculos e que ficaram na memória colectiva, como é o caso dos corregedores. Ora, a dominação portuguesa transplantou para as terras colonizadas o mesmo tipo de organização concelhia e até os magistrados periféricos que tutelavam os concelhos. Tal verificou-se no Brasil, onde os Senados das Câmaras desempenharam papel fundamental. Por isso, a propósito das instituições municipais, falamos de traços da identidade portuguesa e da sua reprodução no Brasil.

Abstract

Municipal organization is one of the peculiarities of Portuguese historic identity, not only because local authorities created and developed specific functions subject to local election that have endured to the present day like, for instance, town councillors, but also because central authority was able to establish magistrates with a broad supra-municipal scope of jurisdiction in the districts. They were maintained for centuries and captured an enduring place in the collective memory, as is the case of the “*corregedores*”.

Therefore, Portuguese dominance took the same type of municipal organization to its colonies, and even had magistrates in outlying areas who supervised the municipalities.

This is what happened in Brazil, where the Senates of Municipal Councils played an important role. Thus, with regard to municipal institutions, this paper addresses traits of Portuguese identity and their reproduction in Brazil.

Ao Prof. José Marques, companheiro generoso e amigo frontal e sempre leal.

1. Introdução

Este ensaio parte de duas ou três constatações históricas simples e mais ou menos pacíficas:

A primeira é a de que Portugal se expandiu pelo mundo e a de que os portugueses que se fixaram noutras paragens, levaram consigo os traços e os elementos daquilo que podemos designar como traços de identidade. Esses elementos foram múltiplos e exprimiam-se a diversos níveis.

A segunda é que a identidade das novas comunidades por eles criadas, partilhando traços da identidade original, foi totalmente recriada e o produto final é algo de inteiramente diverso, ainda que os vestígios da matriz (ou das matrizes) sejam detectáveis com mais ou menos facilidade.

Para de algum modo exprimir as afinidades com os novos espaços da expansão que, com o tempo se constituíram países independentes, a linguagem política corrente usa as expressões país irmão ou nação irmã que supõem a partilha de uma certa herança comum, preferindo-a a expressões evocativas de dependências julgadas pouco gloriosas como seria a designação de pátria mãe ou nação filha. Nenhum português se refere aos brasileiros como os nosso filhos brasileiros, nem tão pouco os brasileiros se referem aos portugueses como os nossos pais portugueses mas sim, reciprocamente, os nossos irmãos brasileiros, os nossos irmãos portugueses.

Um dos traços transplantados (e esta é a terceira constatação) essencial na definição da identidade portuguesa foi o municipalismo, ou melhor, foram as instituições municipais. É sómente esse traço que pretendo aqui sublinhar, sem esquecer nem pôr em causa que outros há, porventura mais marcantes.

Durante séculos, na organização civil da sociedade portuguesa, abaixo do poder central, as comunidades locais organizaram-se em Concelhos, todos iguais e todos diferentes, ainda que não devamos esquecer que, noutra nível, as Comarcas e os Corregedores acabaram por ser instância intermédia na organização administrativa portuguesa, ainda que os seus titulares fossem de nomeação régia. Nos territórios além-mar, para além das Comarcas e Ouvidores, outros poderes intermédios surgiram mas não é para eles que vai neste momento a minha atenção.

Ao longo dos quase nove séculos da existência histórica de Portugal os concelhos estiveram sempre presentes, desenvolvendo instituições peculiares que responderam mais ou menos eficazmente às necessidades das populações. E ainda que as instituições municipais tenham evoluído ao longo dos séculos, a marca do passado nunca se apagou completamente e aí está a persistência da instituição dos Vereadores para o comprovar.

Ora, segundo o historiador Charles Boxer entre as instituições características

do império marítimo português que ajudaram a manter unidas as «conquistas», duas constituíram o pilar da sociedade colonial que os portugueses construíram. Foram elas as Câmaras ou Senados Municipais e as Misericórdias: «entre as instituições que foram características do império marítimo português e que ajudaram a manter unidas as suas diferentes colónias contavam-se o Senado da Câmara e as irmandades de caridade e confrarias laicas, a mais importante das quais era a Santa Casa da Misericórdia»¹.

O Brasil colonial conheceu essa forma de organização das comunidades locais e julgamos que também nesta Terra as instituições concelhias que os portugueses trouxeram contribuíram, à sua maneira, para a fixação da identidade institucional brasileira.

Ao evocar estas circunstâncias, não pretendo analisar o funcionamento das instituições concelhias no Brasil durante o período colonial nem muito menos recuperar ou ressuscitar antigas polémicas sobre a força ou a fraqueza do municipalismo, que décadas atrás travaram João Francisco Lisboa e Carl Martius, pelo lado dos que defendiam o grande poder das Câmaras e João Capristano de Abreu recuperado pelos que negavam esse poder. Como muito bem observa Arno Wehling², a análise destas questões não pode ser feita sem se ter em conta as regiões e as épocas.

O meu objectivo é, porventura, mais modesto situando-se fundamentalmente na busca e na valorização de traços de identidade entre Portugal e Brasil senão comuns, ao menos partilhados, a nível de instituições. Para esse objectivo, provavelmente é suficiente constatar a existência das instituições concelhias e saber algo sobre o seu funcionamento genérico.

2. As instituições municipais portuguesas durante o Antigo Regime

A estrutura nuclear das instituições da administração municipal em Portugal era relativamente simples e quase uniforme, obedecendo ao modelo fixado nas Ordenações do Reino, principalmente as Manuelinas e depois as Filipinas que em Portugal tiveram validade até aos diversos códigos oitocentistas e no Brasil só foram completamente revogadas em 1916 com a publicação do Código Civil de 1916.

O quadro esquemático das instituições concelhias definido pelas Ordenações pode apresentar-se assim:

Juízes Ordinários ou de Fora
 Vereadores
 Procurador do Concelho
 Tesoureiro

¹ BOXER, Charles R., *O império marítimo português*, Lisboa, 1992, p. 263.

² WEHLING, Arno, *A administração Portuguesa no Brasil de Pombal a D. João (1777-1808)*, Brasília, 1986, p. (vol. 6 da *Historia Administrativa do Brasil*, coord. de Vicente Tapajós).

Tal grupo, apoiado e assessorado por um Escrivão, fazia parte da elite social da terra da qual emanava. Por sua vez, elegia outros «funcionários» indispensáveis ao bom andamento da vida quotidiana, tais como, almotacés (recrutados entre a elite), meirinho, alcaide, carcereiro, recebedores, guardas da saúde, porteiros, vintaneiros, quadrilheiros, e um síndico, ao menos nos principais concelhos. Em muitos deles, havia ainda dois Procuradores do Povo, eleitos pelos mesteres. Este esquema básico é válido nas suas linhas gerais para a generalidade do Reino, incluindo coutos e honras, mas conheceu muitas variantes de pormenor que não devem ser desvalorizadas porque constituem indicador elucidativo das potencialidades de cada concelho. Por exemplo, não são muitos os concelhos que elegem Procuradores dos Mesteres ou do Povo. Mas os que os têm, dispõem, em princípio, de actividade mesteiral com alguma expressão. Eram dois, com excepção de Lisboa e do Funchal que elegiam quatro. E em Lisboa, Coimbra, Porto e Ilha da Madeira existiu uma magistratura paralela que, não tendo assento na Câmara por direito, era um interlocutor importante com a mesma Câmara. Era o Juiz do Povo.

Os concelhos com número razoável de habitantes elegiam dois juízes ordinários em vez de um. E nos que dispunham apenas de um, a eleição podia recair alternadamente num homem da vila e de uma das freguesias rurais à volta. Aliás, a realidade institucional das «freguesias» e «paróquias» é outro traço importante da identidade institucional lusitana que teve reprodução nos territórios de além-mar.

Como dissemos, os concelhos mais importantes foram sendo «contemplados» com um Juiz de Fora em substituição dos juízes ordinários. E, nesse caso, os dois Vereadores mais velhos serviam como juízes nas suas ausências ou impedimentos com o nome de Juízes pela Ordenação. Acrescente-se que nos finais do século XVIII a cidade do Porto dispunha de três Juízes de Fora, um para o crime, outro para o cível e um terceiro para os Órfãos.

O número de Vereadores era variável: se a generalidade dos municípios lusitanos dispunha de três, em Lisboa, em Coimbra e no Porto serviam quatro, mas não faltavam exemplos de Câmaras com dois Vereadores e até com um.

Todos os Concelhos, mesmo os mais insignificantes, dispunham de um Procurador que em alguns deles servia igualmente de Tesoureiro. Mas na generalidade das Câmaras o cargo de Tesoureiro era autónomo e independente e o oficial era normalmente recrutado entre os mercadores endinheirados e, pelo menos no Porto, tratava-se de ofício atraente visto que favorecia rápida ascensão social, isto é, um mercador que fosse nomeado Tesoureiro na pauta anual entrava mais facilmente na elite.

Quanto ao número de Procuradores do Concelho, Lisboa era caso único pois contava com dois.

Para além dos oficiais referidos acima, alguns concelhos elegiam outros fun-

cionários que faziam parte do seu organigrama normal: sirva como exemplo a eleição anual do Chanceler em Montemor-o-Novo ou a de Alferes em Santarém. Lisboa e Coimbra dispunham de outro oficial importante que era o Conservador.

Perfil institucional e competências dos oficiais municipais

Juízes

Quanto a Juízes de Fora, as suas competências eram definidas nas Ordenações Manuelinas e Filipinas que, aliás, aparentemente, quase não distinguem entre Juízes Ordinários e de Fora. Ou seja: as Ordenações do Reino não consagram um título autónomo ao Juiz de Fora. Tanto as Manuelinas como as Filipinas juntam as duas figuras jurídicas do Juiz Ordinário e do Juiz de Fora.

Mas o Poder nunca as quis confundir, sendo bem visível a diferença tanto no símbolo do poder que ambos usavam – a vara que era branca para os de fora e vermelha para os da terra³ – como pela extensão da alçada. Onde houvesse Juiz de Fora, os Juízes pela Ordenação (os dois Vereadores mais velhos) apenas exerciam funções nas ausências e impedimentos do primeiro, com as restrições que acima assinalámos.

Como os anteriores magistrados régios, eram nomeados pelo Desembargo do Paço que lhes passava a carta de provisão e mediante ela tomavam posse nos Paços do Concelho, em reunião convocada para o efeito, logo após a chegada do caminheiro com o indispensável documento. Entravam de imediato em funções, ocupando o primeiro lugar na hierarquia da governança municipal e presidindo às reuniões. Por isso, são chamados de Presidentes da Câmara na linguagem corrente e até em alguma documentação, se bem que em rigor apenas o Senado da Câmara de Lisboa possuía Presidente nomeado.

Curiosamente, em algumas Câmaras houve recusa de reconhecimento de tal título na pessoa do Juiz de Fora (caso do Porto). E na Câmara de Évora o Juiz de Fora ocupava não a primeira mas a segunda cadeira da Vereação municipal⁴.

Funções e atribuições

As atribuições do Juiz de Fora, tal como as do Corregedor, dividiam-se por dois patamares: um de teor judicial e de zelador da lei e outro de feição político-administrativa. Na prática quotidiana os dois campos misturavam-se, embora a qualidade de juiz viesse ao de cima pelo menos nas duas audiências semanais a que o seu regimento o obrigava. Aliás, se a função judicial se apresentou como

³ Nem na cor das varas havia uniformidade total. Com efeito, o Juiz Ordinário de Arcos de Valdevez usava vara branca, «dizem que por concessão particular». ANTT, *Dicionário Geográfico*, L. 41, fl. 2021.

⁴ SILVA, Francisco Ribeiro da, *O Porto e as Cortes no século XVII ou os Concelhos e o Poder Central em tempos de Absolutismo*, Porto, 1993, p. 10.

prioritária na justificação original da Instituição, depressa a segunda componente emergiu e foi valorizada. De facto, a associação dos Juízes aos «homens bons» no regimento da cidade ou vila⁵, marcou desde início o perfil secular do Juiz de Fora, integrando-o de corpo inteiro nas governanças municipais, e convertendo-o em interlocutor obrigatório e até protagonista nas relações institucionais da Coroa com a Câmara como representante régio que era. Deve assinalar-se que a Coroa não achou qualquer inconveniente em lhes permitir a representação dos Concelhos como Procuradores às Cortes⁶.

Mas o seu poder de interferência na gestão municipal não era arbitrário: Filipe II impediu-os de tomar as contas aos Concelhos quando servissem de Provedor⁷. E D. João V proibiu-os de se intrometerem na jurisdição das Câmaras, reforçando, por outro lado, o seu papel fiscalizador: quando entendessem que os Senados estavam a proceder mal, deviam comunicá-lo à Mesa do Desembargo do Paço⁸.

Enunciemos sucintamente os poderes que as Ordenações lhes fixavam, coincidentes com as dos Juízes ordinários, sem olvidar que os seus regimentos de nomeação ou ulteriores provisões régias os alargaram substancialmente. Ei-los:

- dar despacho a queixas de injúrias verbais, sentenciar presos e julgar contendas de bens móveis e de raiz até ao limite da sua alçada;
 - castigar os autores de malefícios e malfetorias, mesmo que fossem fidalgos e averiguar o seu paradeiro quando se furtassem à justiça;
 - organizar devassas sobre casos de homicídio, violação, fogo posto, fuga de presos, furto de valor substancial;
 - defender a jurisdição real contra usurpações dos senhores, eclesiásticos ou leigos;
 - mandar tocar o sino de recolher;
 - obrigar o alcaide a guardar convenientemente o lugar e fiscalizar a actividade dos almotacés;
 - inspeccionar mensalmente as estalagens, verificando se se achavam providas de camas e de mantimentos;
 - fomentar e premiar a caça aos lobos, odiados e temidos pelas vítimas que faziam entre os gados e a população, nomeadamente nos pastores;
 - acudir às desordens e «arroidos», pondo-lhes termo e prendendo os culpados.
- Numa palavra, em colaboração com os Vereadores, deviam garantir a boa governação da terra.

Mas não se esgotava nestas alíneas o seu âmbito de intervenção na administração local. Posteriormente tarefas de natureza diversa lhes foram cometidas.

⁵ Ordenações Filipinas, tít. 65, § 2.

⁶ Decreto de 13 de Dezembro de 1673.

⁷ Alvará de 29 de Dezembro de 1581.

⁸ Provisão de 15 de Julho de 1716.

Um das no campo da fiscalidade, em sobreposição aparente com Corregedores e Provedores, tais como o lançamento das sisas⁹, a arrecadação do real de água¹⁰, o arrolamento e a recolha do subsídio literário¹¹. Outras na área do fomento económico: o Juiz de Fora de Portalegre foi nomeado Conservador da fábrica dos lanifícios¹². E ainda no campo difícil da prevenção do contrabando: cabia-lhes receber as denúncias de contrabandos e descaminhos nas terras onde não houvesse Superintendente dos Tabacos¹³.

O aumento das atribuições do Juiz de Fora não devia fazê-lo esquecer a superioridade dos Corregedores e dos Comissários Régios. Uma provisão do Desembargo do Paço de 1807 impunha-lhes o reconhecimento da superioridade do Corregedor, podendo este mandar fazer diligências por toda a comarca sem precisar da licença do Juiz de Fora porque toda ela é «seu distrito e território».

Sublinhemos uma vez mais a justaposição aos Vereadores em que o Poder Central os colocou quanto à administração do Município. Juiz de Fora (ou Juízes Ordinários) e Vereadores funcionavam colegialmente, exigindo-se um quorum mínimo para as reuniões e devendo as deliberações ser tomadas por maioria de votos. As sessões ordinárias realizavam-se duas vezes por semana, às quartas-feiras e sábados. As extraordinárias sempre que tal se mostrasse necessário, sendo a convocação feita de viva voz, pessoa a pessoa por emissário às ordens do Juiz ou do Corregedor.

As leis ordenavam que os Juízes Ordinários fossem recrutados entre os melhores da terra. Nem sempre foi possível, porém, que a qualidade social dos eleitos fosse conforme às leis. Curiosamente, em 1766, uma provisão régia dirigida ao Couto de Avintes estipulava que os moleiros, vendeiros e outras pessoas inferiores não fossem votadas para cargos da governança. E o Pároco de Várzea de Góis parece ter saudades dos tempos em que os juízes eram pessoas principais e lavradores mais abonados.

Vereadores

Aos Vereadores a lei reconhecia competências específicas, que, na prática, não eram exclusivas visto que eram compartilhadas pelos Juízes e, às vezes, até pelo Procurador do Concelho. Quais eram as suas atribuições?

Genericamente, eram encarregados do regimento da terra e obras do Concelho e de zelar para que, inclusive nas questões da justiça, os moradores pudessem «bem viver».

⁹ Provisão de 5 de Janeiro de 1580. Em 1795 revogaram-se as antigas restrições quanto a terras de Donatários (provisão de 11 de Maio de 1795).

¹⁰ Alvará de 23 de Janeiro de 1643.

¹¹ Regimento de 7 de Julho de 1787.

¹² Alvará de 29 de Março de 1788.

¹³ Alvará de 27 de Julho de 1795.

Nessa perspectiva, cabia-lhes:

- administrar com sageza os bens do Concelho, móveis e imóveis, pondo em concurso, arrematando e fazendo arrecadar as rendas, despendendo receitas nas despesas inevitáveis, mas com moderação e disciplina de gastos e usando, em tudo, de toda a limpidez de processos;

- fomentar a criação de riqueza agrícola e florestal, dinamizar o lançamento e a conservação de infra-estruturas, tais como pontes, caminhos e calçadas, fontes e chafarizes, cais e praças;

- organizar a vida da comunidade, promulgando acórdãos e posturas de modo a que reinasse a boa ordem e para que o concelho fosse abastecido de todos os géneros necessários, em boas condições de higiene, qualidade e preço. Os preços dos artigos de consumo corrente eram fixados na Câmara, cabendo alguma capacidade de decisão aos almotacés no terreno;

- incentivar a criação de mecanismos de defesa dos moradores em caso de agressão externa ou de surtos de peste;

- juntamente com o Juiz julgar e despachar acções no âmbito fixado pelas Ordenações, para o que deviam conceder audiência duas vezes por semana;

- nomear e dar posse a oficiais auxiliares indispensáveis ao bom andamento da vida quotidiana, (tais como almotacés, síndico da Câmara, quadrilheiros, guarda e porteiros da Câmara) e apenas dar posse a outros como alcaide pequeno, juizes dos officios, nomeados ou eleitos por outrem. Em muitos concelhos, cabia também aos Vereadores eleger juizes dos órfãos por serventia ou mesmo por nomeação;

- comunicar com a Corte e as repartições do governo central através de cartas ou de emissários escolhidos para o efeito. Alguns concelhos dispunham de um agente de negócios na Corte.

As decisões da governança eram colegiais – mas isso não impedia que em certas Câmaras alguns Vereadores fossem encarregados ocasionalmente de tarefas específicas e até de a cada um deles serem atribuídos pelouros específicos. Assim se usava na Câmara de Lisboa.

Procurador do Concelho

As competências do cargo definidas pelas Ordenações Filipinas¹⁴, mantiveram-se relativamente estáveis: fiscalizar a observância das posturas e acórdãos municipais e acusar os transgressores perante o Juiz; velar pela arrecadação das rendas e das coimas; zelar pelos bens do Concelho; cuidar para que se não perdessem nem danificassem os imóveis de fruição comum tais como fontes, chafarizes, calçadas, pontes. Aliás, em algumas Câmaras o cuidado pela manutenção das obras públicas valia-lhe uma pequena retribuição¹⁵.

¹⁴ *Ordenações Filipinas*, Liv. 1º, tít. 70.

¹⁵ No Porto, por exemplo essa tarefa rendia ao Procurador o salário de 6\$000 réis anuais.

Finalmente, competia-lhe ainda a defesa oficiosa dos direitos e privilégios do Concelho em todas as situações, especialmente em caso de pleitos judiciais. Mas em algumas das grandes cidades e vilas, essa incumbência foi deixada ao *Síndico* – advogado contratado e pago pela Câmara para esse trabalho específico, mesmo que o Procurador fosse jurista – e ao *Solicitador*. Estes dois funcionários não aparecem configurados nas Ordenações nem em regimentos posteriores. Sabemos, contudo, que Lisboa, Guimarães e Porto dispuseram de Síndico a quem pagavam honorários pelas rendas da Câmara.

3. No Brasil

Apresentado o cerne das instituições típicas do municipalismo em Portugal, importa perguntar que é que delas foi adoptado no Brasil. A resposta em tese parece evidente: se no Brasil vigoravam as Ordenações Manuelinas e depois as Filipinas, o modelo foi o mesmo. Ora o que é mais importante é que a prática, de modo geral, correspondeu ao modelo teórico. Isto é, no Brasil organizaram-se Câmaras municipais nas vilas e cidades sendo o seu funcionamento semelhante.

Os Senados das Câmaras (cito Hélio Vianna)¹⁶ eram compostos de dois juízes ordinários, servindo um de cada vez, e de três Vereadores, sendo igualmente eleitos o Procurador, o tesoureiro e o escrivão. Mais: a partir de 1696, nos municípios mais importantes aparecem os Juízes de Fora, nomeados pela Coroa, cabendo-lhes o papel de presidir à Câmara. Tal como em Portugal. Mas no Brasil encontra-se algo que em Portugal não existe: o nome de uma cidade a chamar-se precisamente *Juiz de Fora*.

Encontramos igualmente no Brasil colonial outros cargos auxiliares e muito importantes como os almotacés, oficiais do abastecimento e fiscalizadores dos pesos e medidas, no fundo instituição de protecção aos consumidores. E até os menos lisonjeiros em termos de estatuto mas indispensáveis à correcta ordenação da vida quotidiana das populações: vintaneiros e quadrilheiros. Pelos vistos, os últimos evoluíram para pedestres, guardas e policiais que me parece já uma particularidade brasileira.

Não esqueceremos o Juiz do Povo magistratura que existiu em S. Salvador da Baía entre 1644 e 1713¹⁷.

Se descermos ao estilo de governação, por certo haverá muitas distinções mas também encontramos paralelismos com o que se passava em Portugal: governo por meio de posturas e acordos, convocação de juntas ou assembleias municipais para assuntos mais relevantes que, no entanto, de um e outro lado, não eram abertas a toda a população. E se, como refere Boris Fausto¹⁸, os artífices eram

¹⁶ VIANNA, Hélio, *História do Brasil*, 7ª ed., São Paulo, 1970, pp. 268-270.

¹⁷ VIANNA, Hélio, *ibidem*.

¹⁸ FAUSTO, Boris, *História do Brasil*, 4ª ed., São Paulo, 1996, p. 64.

excluídos do direito de voto, bem como outros considerados impuros pela cor ou pela religião, não era muito diferente em Portugal. Para as eleições municipais trienais, em Portugal, os mesterais votavam nas cidades e vilas onde havia a chamada Casa dos Vinte Quatro e apenas por através dos seus representantes. Tal como em Portugal, as Câmaras dispunham de poderes alargados mas no seu exercício conflituavam facilmente com outras entidades superiores ou paralelas: no Porto era com o Governador do Tribunal da Relação e com os Corregedores das Comarcas, para além dos fidalgos poderosos e mosteiros. No Brasil, com os Governadores Gerais, os capitães-mores, os ouvidores e até com os jesuítas a propósito da escravização dos índios¹⁹.

Se em vez das obras gerais, consultarmos obras mais específicas, como a citada de Arno Wehling, vinca-se em nós a ideia de uma certa partilha das instituições municipais e sobretudo do seu espírito, sem chegar ao decalque puro e simples.

Mas quisemos ensaiar um outro método. Foi o de consultar colecções de leis emitidas pela Corte portuguesa para o Ultramar e verificar se as instituições municipais do Brasil dispuseram de algum peso no conjunto dessa massa legislativa.

A resposta é pela positiva, ainda que a nossa sondagem se tenha limitado à segunda metade do século XVII²⁰.

Eis a lista dos actos régios que tiveram força de lei dirigidos aos municípios do Brasil colonial:

Alvará de 29.7.1643 – dirigido ao Rio de Janeiro, a pedido do Povo, Oficiais da Câmara e Procurador a mandar que não se elejam pessoas mecânicas nem de nação para os cargos da governança.

Alvará de 28.5.1644 – Autoriza-se a instituição de Juiz do Povo e Mesteres na Cidade da Baía, tal como nas outras cidades do reino. A pedido do Procurador do Povo que já existia e dos oficiais da Câmara.

Alvará de 26.9.1644 – referência aos oficiais da Câmara e gente do Povo de Porto Seguro.

29.1.1646 – Suprime-se o ofício de Juiz do Peso das caixas de açúcar na Baía, mas a Câmara seria obrigada a ter balanças em locais convenientes para livremente se pesarem aos que compram e vendem.

22.3.1646 – São os Oficiais da Câmara da Baía que pedem ao Rei a concessão dos privilégios de que gozavam os cidadãos do Porto. O mesmo pedido haviam feito os oficiais da Câmara de S. Luís do Maranhão.

26.6.1646 – Resposta negativa ao pedido do Bispo, Governador e Câmara

¹⁹ VIANA, Hélio, *o .c.*, p. 270.

²⁰ SILVA, José Justino de Andrade e, *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa*, vários volumes, Lisboa, 1856.

da Baía para fundar mosteiro de freiras. Talvez porque os Carmelitas Descalços pensavam aí fundar um hospício. Mais tarde desistiram. E em 23.1.1665 uma provisão do Conselho Ultramarino faculta a fundação de um Convento de Religiosas de S. Francisco (véu preto) na Ermida de Nossa Senhora do Desterro a pedido da Câmara, Nobreza e Povo da Baía.

7.6.1647 – Câmara do Rio de Janeiro, como cidade leal, tenha as chaves da cidade na ausência do alcaide-mor. Tal como sucedia no Porto.

31.5.1650 – Ao Provedor da Baía é dirigido um alvará pelo qual se lhe ordena que leve em conta os 200 cruzados que se gastavam nas festas públicas em memória da aclamação de D. João IV.

Em 1651, o regimento do L.do João Velho de Azevedo que foi nomeado Ouvidor Geral do Rio de Janeiro foi mandado registar nos livros das Câmaras de S. Salvador da Baía e do Rio de Janeiro.

Este Ouvidor João Velho de Azevedo tinha estatuto semelhante ao de Corregedor e fazia correições. Conheceria das apelações e agravos dos Juizes Ordinários bem como dos Juizes dos Órfãos. No caso de ser dado por suspeito, uma das hipóteses de julgar a suspeição poderia ser a do Vereador. O Juiz mais velho podia ser tomado por adjunto do Ouvidor. Se o Ouvidor se encontrasse doente ou impedido serviria o Juiz mais velho. O Governador da Relação do Brasil, entre outros casos, não podia comutar penas sobre ferimentos ou pancadas feitas em Juizes mesmo que fossem pedâneos ou vintaneiros, sendo sobre seu ofício. O Regimento da Relação devia ser registado no livro da Câmara do Salvador.

12.4.1664 – Carta régia para que a Câmara da Baía reconheça a superioridade do Governador daquele Estado.

27.9.1664 – Carta régia a recomendar à Câmara de Santos que auxilie Agostinho Barbalha Bezerra no descobrimento de minas.

15.7.1670 – Os moradores do Rio de Janeiro queixavam-se de que os Juizes ordinários levavam dinheiro excessivo nas diligências e devassas que faziam fora das 5 léguas. Não poderiam levar mais que 2 cruzados por dia, no máximo de 8 dias.

Abusos semelhantes, desta vez feitos pelos Ouvidores nas medições de terrenos, provocam uma exposição ao rei por parte do Procurador da Câmara do Rio de Janeiro. Fixa-se o ordenado máximo de 1\$600 réis por dia (levavam antes 4.000) e metade para os seus auxiliares (que antes levavam 2.000).

4.9.1673 – Exposição do Procurador da Câmara do Rio de Janeiro. O Provedor da Comarca leve em conta à Câmara do Rio de Janeiro as despesas feitas na fortificação da cidade e nas festas da celebração da Paz com Castela.

20.10.1676 – Os oficias da Câmara da Vila de Olinda reclamam contra excessivos salários que levavam os Ouvidores da capitania de Pernambuco na medição das terras e nas devassas. Fixa-se uma tabela de salários.

14.7.1678 – A invasão holandesa causou a perda dos livros da Câmara de Olinda e outros papéis entre os quais uma doação que Duarte Coelho fizera à Câmara. Mas a dita doação foi achada no cartório de S. Bento. O rei confirma a doação dos bens doados à Câmara, mas não dos que se achassem em mãos de particulares.

15.2.1681 – Alvará pelo qual se fixa o salário do Síndico da Câmara da Baía.

23.11.1682 – Alvará pelo qual se tomam providências para a abertura de uma nova Rua no Bairro de S. Bento da Baía.

27.2.1673 – Provisão régia que, em virtude das queixas apresentadas pelos Procuradores das Câmaras da Baía e do Rio de Janeiro, proíbe aos Governadores e outros Ministros que se metam no ajustamento de fretes, vexando os produtores.

16.11.1684 – Filhas dos oficiais da Câmara da Baía tenham preferência na admissão para religiosas no Mosteiro de Santa Clara, a pedido da Câmara.

15.1.1685 – Justiça e Câmara da Ilha de Itamaracá assistam em Capibaribe e aí façam audiência para comodidade dos povos. De outra maneira, os moradores teriam que atravessar o mar e isso era perigoso.

18.11.1686 – Por representação dos oficiais da Câmara da Baía, segue um alvará régio a autorizar as despesas extraordinárias que aí se fizeram devido a uma epidemia que aí grassou. Autorização para o futuro se as circunstâncias se repetissem.

6.12.1686 – Num litígio entre os Religiosos do Convento do Carmo e os oficiais da Câmara do Rio de Janeiro, depois de ouvidos os mesmos oficiais, o Rei decide por provisão em favor dos religiosos, proibindo construções na Praça que tiravam a vista aos religiosos, devassavam a sua clausura e prejudicavam a comodidade do desembarque.

9.2.1689 – A Câmara da Baía dispunha de um Procurador em Lisboa que recebia 200\$000 por ano. Dão-se instruções ao Provedor da Comarca para levar essa importância em conta.

E não foi apenas nas terras dominadas pelos europeus ou descendentes de europeus que se difundiram as instituições municipais de Portugal. O Rei quis estender ao modelo ao próprio mundo dos índios.

Efectivamente, no cenário da luta contra os Jesuítas, o rei D. José, recuperando uma lei seiscentista, proclama que os Índios deverão ser governados pelos seus chefes que houver em cada aldeia e dá-lhe conteúdo muito concreto, ordenando que nas suas vilas, os Índios fossem preferidos para o governo municipal. Assim, Juizes Ordinários, Vereadores e Oficiais de Justiça seriam indígenas, tendo por subalternos os Sargentos-Mores, Capitães, Alferes e Meirinhos das suas nações.

Nas aldeias, o sistema seria o mesmo. Portanto, retira-se aos Religiosos o

exercício da jurisdição temporal e ao mesmo tempo os Índios são enquadrados no sistema.

Não sabemos com que sucesso nem com que futuro.

Não devemos ignorar novas especificidades do municipalismo brasileiro que, embora bem localizadas, devem ser lembradas. Referimo-nos a Pernambuco e à proibição de os mercadores serem oficiais da Câmara e à consequente oposição entre o Senado de Olinda e a vila do Recife e, depois, a Guerra dos Mascates²¹.

Século XIX

Se deixarmos o Antigo Regime e nos debruçarmos sobre o período liberal, constata-se por um lado a persistência das instituições municipais tradicionais e, por outro a proximidade ou a semelhança entre a filosofia da organização dos Concelhos em ambos os países.

A expressão mais flagrante desse parentesco surge nas duas leis fundamentais de cada um dos países: na Constituição Brasileira de 25 de Março de 1824 e na Carta Constitucional de 1826, dada por D. Pedro IV, os artigos sobre as Câmaras Municipais são 3 e são copiados *ipsis verbis* de uma para outra. Neste caso, o documento original é o brasileiro. Esta semelhança flagrante dos dois documentos não se restringe, aliás, à questão das Câmaras. Há um pormenor, contudo, no aparecimento da Constituição Brasileira de 1824 que me parece impensável em Portugal: é que o projecto de Constituição foi submetido por D. Pedro à aprovação prévia de todas as Câmaras Municipais do Império²².

A Constituição Portuguesa de 1822, que às mesmas Câmaras consagra um capítulo constituído por 6 artigos, mantém o núcleo base das magistraturas municipais, isto é, Vereadores, Procurador, a eleger anualmente e um Escrivão de nomeação da Câmara. E parece generalizar formalmente o cargo de Presidente da Câmara que seria o Vereador com maior número de votos, embora a lei de 22 de Julho de 1822 que lhe é anterior pressuponha a existência do cargo de Presidente. Compreende-se: é que essa lei mantinha nas Câmaras os juizes ordinários e o Juiz de Fora, ao qual tradicionalmente competia o primeiro lugar. A constituição portuguesa de 1822 estabelece uma diferença fundamental em relação ao passado ao retirar às Câmaras o poder judicial e, por consequência, ao afastar delas os Juizes.

Mas o período de duração da Constituição foi muito curto sendo substituída pela Carta Constitucional datada do Rio de Janeiro em 30 de Abril de 1826.

Tanto o art. 169 da Constituição brasileira de 1824 como o art. 135 da Carta Constitucional previam a publicação de uma lei que iria regulamentar o exercício das funções municipais.

²¹ VIANA, Hélio, *o .c.*, p. 350.

²² SILVA, Maria Beatriz Nizza da, WESTPHALEN, Cecília, GRAF, Márcia, *História do Brasil*, Porto, Universidade Portucalense, 1991, p. 107.

Creio que no caso do Brasil essa lei foi a de 1 de Outubro de 1828 que criava Câmaras Municipais em cada cidade e vila do império. Em Portugal, a regulamentação foi feita por decreto elaborado por Mouzinho da Silveira de 16 de Maio de 1832 e promulgado por D. Pedro IV em nome da Rainha.

A lei 1 de Outubro de 1828, chamada Regimento das Câmaras Municipais do Império, foi a lei orgânica dos municípios no Brasil até 1891²³. Que é que ela nos diz em relação ao nosso objectivo?

Essa lei é muito longa, constando de 4 títulos e 90 artigos, pelo que não podemos estudá-la nem sequer resumi-la aqui. Mas salientemos desde já que tal como a Constituição Portuguesa de 1822, o art. 24 retira das Câmaras brasileiras qualquer competência em matéria judicial contenciosa, pondo de lado, neste pormenor, o estabelecido há muito nas Ordenações Filipinas. Logicamente, retira-se aos Corregedores toda a capacidade de ingerência nos assuntos camarários.

Para além do aumento do número de eleitores e de elegíveis, para o nosso objectivo o principal aspecto a destacar é que se mantêm as instituições que consideramos mais típicas (e mais identificativas) do municipalismo que são os Vereadores a eleger em número de nove nas cidades e sete nas vilas e os Procuradores da Câmara que, para além de defenderem oficiosamente a Câmara de agressões de outras instâncias, eram responsáveis pelo recebimento dos dinheiros municipais, tarefa que lhes rendia 6% de tudo quanto arrecadassem. Mantém-se o Presidente da Câmara que não seria o Juiz mas sim o Vereador com maior número de votos.

Mas começam a surgir especificidades que traduzem a evolução diferente de cada país: as eleições teriam lugar de 4 em 4 anos, sempre em dia 7 de Setembro, obedecendo a um calendário pré-determinado e simultaneamente com os Vereadores seriam eleitos os *Juízes de Paz* das Paróquias (outra especificidade que estava longe de existir em todos os lugares) cujas funções para além das da esfera judicial e da responsabilidade pela publicação dos cadernos eleitorais, consistiam «em julgar as multas por contravenções às posturas das Câmaras a requerimento dos Procuradores delas ou das partes interessadas» (art. 88 da lei de 1.10.1828). Neste aspecto, os Juízes de Paz eram os Almotacés dos novos tempos.

A esfera de competência das Câmaras restringia-se às matérias administrativas que na prática abrangiam cuidado pelas obras e bens do Concelho, pela manutenção em bom estado das servidões e caminhos públicos, obstando a abusos de privados, retirando-se aos vereadores capacidade para autonomamente venderem, aforarem ou trocarem bens do concelho e quando tivessem autoriza-

²³ Informação que retirei de *Constituições do Brasil*, org. e feitura de índices de Fernando Mendes de ALMEIDA, São Paulo, Edições Saraiva, 1967, p. 66.

ção para o fazer, seria sempre em leilão público e em favor das melhores ofertas. Os arrendamentos poderiam ser feitos sem reserva mas salvaguardando sempre os interesses do Concelho. Uma obrigação imposta às Câmaras (que não era nova) era a da criação de Arquivos municipais, cuidando de guardar papéis e documentos oficiais.

Um outro traço da lei de 1824 que procedia da tradição antiga era que às Câmaras cabiam as competências muito amplas de que destacamos a organização do espaço urbano e a garantia de segurança das povoações e seus termos: limpeza e iluminação das ruas, conservação de muralhas e prisões em bom estado, estabelecimento de cemitérios, prevenção e punição dos atentados contra a moral, autorização ou proibição de espectáculos, vigilância da boa ordem nos mercados e feiras, higiene no abate de animais para consumo e no abastecimento de carnes, implementação de condições de salubridade, promoção da beleza urbanística no tocante a construções públicas e privadas e direito dos cidadãos lesados para recorrerem para instâncias superiores que eram os Conselhos Gerais de Província e a Assembleia Geral Legislativa da Corte, fomento das actividades económicas, tarefas de assistência e cuidado dos doentes e protecção às crianças abandonadas, etc. etc.

Em resumo, no primeiro momento após a independência do Brasil, o fio condutor da definição do papel das Câmaras, continuava muito ligado ao passado.

Tendo durado até 1891 a validade do Regimento das Câmaras municipais do Brasil, outra conclusão não pode ser retirada senão a da persistência da identidade que é o tema da minha comunicação.

Voltando de novo a Portugal há dois documentos que merecem uma referência breve: a lei de Mouzinho da Silveira de 16 de Maio de 1832 e o Código Administrativo Português de 1836 de José da Silva Passos.

Na primeira, os Reinos de Portugal e dos Algarves eram divididos em Províncias, Comarcas e Concelhos.

A autoridade máxima de Província era o *Prefeito*, assistido por uma Junta Geral.

Subprefeito era a autoridade suprema da Comarca, assistido por uma Junta de Comarca. E ao administrador do Concelho chamava-se *Provedor*, o qual tinha junto a si a Câmara Municipal. Todos os três magistrados eram de nomeação real. Mas as Juntas de Província, as Juntas de Comarca e as Câmaras Municipais eram eleitas e de algum modo Juntas e Autoridades fiscalizavam-se mutuamente.

No que se refere às relações do Provedor com a Câmara, previa-se que as Câmaras deliberassem e consultassem sobre todas as competências municipais. Mas a execução cabia ao Provedor, o qual, no entanto, tinha que anualmente prestar contas à Câmara. As Câmaras podiam ser dissolvidas por ordem do rei ou do Prefeito da Província.

Mas o tempo de validade da lei de Mouzinho foi curto. Aliás, foi acusado de esquecer as tradições e costumes portugueses e de ir buscar inspiração além-Pirineús para a sua legislação municipal. Por isso, segundo José da Silva Passos, o povo abominou os abusos cometidos pelos Provedores dos Concelhos e proclamou «abaixo as prefeituras»²⁴! Tais abusos terão sido cometidos nas eleições de Deputados para as primeiras Cortes²⁵.

Um decreto de 18 de Julho de 1835 revogou essa legislação, criando 17 Distritos no reino à frente dos quais se colocavam os Governadores Cívicos, dividindo os distritos em Concelhos e criando as juntas de Paróquia. Foram também instaurados os Administradores de Concelho, escolhidos pelo governo de entre uma lista votada pelos eleitores, e os comissários de paróquia nomeados pelo Administrador do Concelho de entre lista tríplice saída de eleições directas²⁶.

Em 1836 foi publicado o Código Administrativo Português que confirmava a divisão do País não já em Províncias, mas em Distritos Administrativos, em Concelhos e em Freguesias. A autoridade máxima do Distrito chamar-se-ia Administrador Geral, a dos Concelhos Administrador do Concelho e a das freguesias Regedor de Paróquia. Cada uma destas magistraturas seria apoiada por corpos administrativos de cidadãos eleitos e congregados. A nível de Distrito a Junta Geral administrativa; a nível de Concelho as Câmaras Municipais e a nível de freguesia as Juntas de Paróquia.

Aí se determina mais que as Câmaras Municipais teriam um número de Vereadores proporcional à população: concelhos até 1.000 fogos teriam 5 vereadores; os que contassem de 1.000 a 6.000 disporm de sete e os que fossem até 12.000 fogos contariam com nove. Mas Lisboa teria 13 e o Porto 11. Por cada Vereador elegia-se um substituto. O Presidente da Câmara seria eleito pelos Vereadores por maioria de votos. Haveria ainda um Vereador que seria o Procurador-Fiscal, em substituição do antigo Procurador do Concelho, amovível por vontade da Câmara. As eleições para Vereadores seriam anuais, no segundo domingo de Dezembro. As Mesas de voto seriam presididas pelo Presidente da Câmara, na cabeça do Concelho. Nas outras Mesas, presidiriam os Vereadores, os Juizes de Paz ou mesmo os «juizes eleitos».

As competências das Câmaras desenvolvem-se ao longo de 29 §§ mas, se não considerarmos os ajustes aos novos tempos, não andam muito longe daquelas que lhes eram cometidas no Antigo Regime.

Poderíamos continuar esta análise pegando nos Códigos Administrativos posteriores. Encontraríamos diferenças. Mas a instituição tradicional – a dos

²⁴ Ver a declaração de José da Silva Passos e outros no Prólogo ao *Código Administrativo Português*, 3ª edição, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837.

²⁵ ALMEIDA, Fortunato de, *História das Instituições em Portugal*, Coimbra, 1900, p. 168.

²⁶ ALMEIDA, Fortunato de, *o. c.*, p. 169.

Vereadores – mantêm-se e as competências das Câmaras vão oscilando ao sabor da filosofia vigente de maior ou menor vontade e poder de centralização.

Conclusão

Como ficou patente, não foi tanto o funcionamento das instituições municipais e o seu influxo na vida quotidiana dos súbditos ou dos municípios que nos interessou. Se tivéssemos enveredado por aí as diferenças seriam enormes não só entre Portugal e a sua colónia americana, mas mesmo dentro de cada um desses espaços. As instituições municipais não funcionaram da mesma forma num município de jurisdição régia e num concelho senhorial como foi diversa a força de uma Câmara situada longe da Corte ou de outra localizada nas proximidades da capital.

O que nos interessou foi a existência das instituições, a sua definição legal, o estatuto teórico dos magistrados, a ligação orgânica à Corte e à Chancelaria régia, a tutela exercida pelos agentes régios, o tipo de governo das populações e das comunidades. Nesses aspectos, as semelhanças entre os concelhos portugueses e entre eles e os concelhos surgidos da colonização portuguesa são flagrantes. Por isso, ousámos falar de traços de identidade e da sua reprodução.