

FORMAÇÃO TERRITORIAL E JURÍDICA DO ESTADO
DA GUANABARA. O MUNICÍPIO NEUTRO.
O DISTRITO FEDERAL

PAULINO JACQUES

Professor da Faculdade de Direito da
Universidade do Estado da Guanabara

I

As Capitânicas Hereditárias

Lembra MAX FLEIUSS: “Em 1532, Dom João III dividiu o litoral do Brasil em 15 lotes de terras, formando as *capitânicas hereditárias*, de 30 até 100 léguas de testada e tantas de fundo quanto alcançasse o domínio português, e concedeu-as por doação a fidalgos ilustres e homens de cabedal, aos quais foram passadas cartas de doação e forais de senhorios das respectivas capitânicas” (*História do Brasil*, Rio, 1933, 1.^a ed.; 1934, 2.^a ed., pág. 57/58).

Em número de 12 as Capitânicas, interessa-nos, no momento, apenas a de S. Vicente, em cujo território se situaria a futura cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro.

Quanto à Capitania de S. Vicente, rememora PEDRO TAQUES que Dom João III, por “carta de doação foral”, datada de Évora em 20 de janeiro de 1535, concedeu a Martim Afonso de Sousa, fidalgo da Casa Real, senhor do Prado e Alcoentre, alcaide-mor da Casa de Bragança... — “...cinquenta e cinco léguas que começarão de treze léguas ao norte de Cabo Frio e acabarão no rio Curupacé, e do dito Cabo Frio começarão as ditas treze léguas ao longo da costa para a banda do norte... (1.^o lote), e as quarenta e cinco léguas que falecem começarão do rio de S. Vicente e acabarão doze léguas ao sul da ilha de Cananéa... (2.^o lote)” (*in*

História da Capitania de S. Vicente, Edições Melhoramentos, S. Paulo, pág. 154/155).

As principais atribuições do capitão-mor podem resumir-se no que segue.

Como governador da Capitania, cabia-lhe:

a) a alcaidaria-mor e o comando militar de toda a Capitania, cidades e vilas, que exercia por si ou por seus representantes;

b) o poder de nomear ouvidores, escrivães, meirinhos e notários do público e judicial, recebendo deste último 500 réis de pensão anual;

c) presidir as eleições de juizes e oficiais da vila, apurando as listas de *homens bons*, que eram os eleitores, e aprovar, ou não, o resultado delas;

d) conceder sesmarias a quem lhas pedisse, contanto que fôsse cristão;

e) alçada, em matéria crime, até a morte natural, para peões, escravos e gentios, e até a sentença de degrêdo e 100 cruzados de pena, para as pessoas de qualidade, salvo em crimes de moeda falsa, sodomia, traição e heresia, em que só se dava apelação, não sendo caso de pena capital;

f) alçada, em matéria cível, em causas de valor até 100 mil réis, cabendo recurso, se excediam desse valor;

g) conhecer das apelações e agravos oriundos de toda a Capitania (in MAX FLEIUSS, *História administrativa do Brasil*, Edições Melhoramentos, S. Paulo, 1.^a ed., 1922; 2.^a ed., 1925, pág. 11-12).

Os privilégios do capitão-mor eram:

a) isenção de toda justiça estranha à Capitania, mesmo de corregedores de qualquer alçada, devendo por crime ser chamado à presença d'El-Rei;

b) monopólio das marinhas (salinas), moendas d'água e outros engenhos, cobrando o respectivo tributo;

c) direito das barcas de passagem dos rios;

d) vintena de todo o pescado;

e) metade dos metais e pedras preciosas;

f) redízima (dízimo dos dízimos) de todos os produtos da terra;

g) vintena do pau-brasil que, embarcado na respectiva Capitania, fôsse vendido em Portugal (concessão revogada por Alvará de 5-3-1557);

h) escravização dos índios, em número ilimitado para o seu serviço e o de seus navios, com direito de vendê-los, sem pagar sisa, até o número de 39;

i) tributo de sangue, em caso de guerra, da parte dos colonos e sua gente (filhos, agregados ou escravos);

j) receber dos colonos todos os foros, direitos e tributos, como os do Reino, e seus senhorios;

k) isenção dos direitos de sisa, saboaria e tributo do sal;

l) livre exportação de seus produtos para a metrópole, pagando apenas a sisa;

m) franquia de direitos aos artigos importados do Reino, exceto por navio estrangeiro;

n) livre comércio entre moradores de diversas Capitánias, com privilégio sobre os comerciantes estrangeiros.

II

Os franceses, pioneiros da fundação da Cidade do Rio de Janeiro

Foi nesse tipo de convívio que os franceses penetraram em 1555, tendo à frente Nicolau Durand de Villegagnon.

Assim, LÉRY informa que "...aqui chegou e desceu, em novembro de 1555 (alude a Villegagnon, que levantara âncora em maio do mesmo ano), pensando primeiramente em estabelecer-se num rochedo na embocadura de um braço de mar e rio d'água salgada, chamada pelos selvagens *Ganabara* (certamente, nas proximidades do atual *Cara de Cão*); mas as ondas do mar daí o expulsaram, obrigando-o a avançar cerca de uma légua, acomodando-se numa ilha até então inabitável, onde descarregou a sua artilharia e outros móveis, a fim de que ficasse mais seguro, tanto contra os selvagens quanto contra os portugueses — que percorrem esse país e têm lá muitas fortificações — e iniciou a construção de um forte" (óbviamente, o Forte de Coligny) — in *Histoire d'un voyage fait en la terre du Brésil*, pág. 61.

No mesmo sentido, pronuncia-se FREI VICENTE: "Estas comodidades e outras muitas deste rio e baía, juntas com a fertilidade

da terra, a faziam digna de ser povoada, quando se povoaram as mais do Brasil; mas, ou porque coube na doação a Pero Góis, que se não atreveu com o gentio, como dissemos no capítulo terceiro do segundo livro, ou por não sei que descuido, *ela estava por povoar* até que Nicolau Villaganhon, homem nobre de França e cavaleiro do hábito de S. João, informado dos *franceses, que por ali vinham comerciar com o gentio tapuia, determinou de vir a povoá-la*. Para o que fêz uma armada em que veio com muitos soldados e, *entrando no Rio em o ano de 1555, lhe fortificou a entrada, solicitou os gentios e fêz liga e amizade com êles, e para maior defesa começou em uma das ilhas da enseada a levantar uma fortaleza de pedra, tijolo e gêsso, em cuja obra trabalhavam os índios com muita vontade, e de França lhe vinham cada dia novos socorros*" (*in História do Brasil*, 1.^a edição, 1627; ed. de 1918, revista por CAPISTRANO DE ABREU, S. Paulo-Rio, págs. 169-170).

ROCHA PITTA confirma: "... tornou com avantajado poder (alude a Villegagnon, *que, antes, estivera em Cabo Frio*), e *entrou naquela enseada* (refere-se à Guanabara), *com igual fortuna, prometendo aos gentios mais útil e segura amizade que a dos portugueses, de cujas armas os defenderia com todo o poder da nação francesa. Foram ouvidas pelos gentios, em ódio nosso, as suas promessas, e sendo por êles recebidos em firme aliança e companhia, fortificaram todos os lugares em tôrno daquele gôlfo (a Guanabara), em singular conceito e expectação do valor e bondade de Villegagnon, de cuja disciplina e amizade fiavam a expulsão dos portugueses de tôda a repartição do sul; e havia há quatro anos que estava na posse daquela porção de terra (a Guanabara), dominando aquêle mar na confederação dos naturais, menos bárbaros com o seu trato, pôsto que pela sua natureza mais indômitos que todos os do Brasil*" (alude aos tamoios) (*in História da América Portuguesa*, 1.^a ed., 1730; 2.^a ed., 1880, Lisboa, pág. 78, n.º 17).

Assim, parece demonstrado que os franceses de Villegagnon foram os precursores da fundação da cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro, com a malograda "França Antártica", embora Martin Afonso de Sousa houvesse, antes, por aqui velejado!...

Agora, o depoimento do próprio Villegagnon, em carta a Calvino, o líder da Reforma na Suíça: "O país era todo deserto e sem cultura (alude ao Brasil). Não havia casa nem abrigo, nem nenhuma porção de trigo. Ao contrário, havia gentes intratáveis e

selvagens, ignorantes de tôda cortesia e humanidade, em tudo diferente de nós no modo de agir e na instrução; sem religião e nenhuma noção de honestidade e virtude do que é direito e injusto. Por isso, vinha-me à mente a idéia de que caíramos entre bêstas que apresentavam figura humana... Havia, demais, na vizinhança *portugaleses*, que não nos queriam bem, e não tendo podido vigiar o país que agora ocupamos, estão bastante contrariados por têmos sido recebidos pelos nativos, e nos votam um ódio mortal" (*in Carta a Calvino*, datada de Coligny, França Antártica, 31 de março de 1557, *apud* JEAN DE LÉRY, *Histoire d'un voyage fait en la terre du Brésil*, 1.^a ed., 1578; ed. 1927, Paris, pág. 28).

III

As três investidas dos portugueses na Baía de Guanabara

A) Mem de Sá, Governador Geral do Brasil, investiu em 1560 — pela primeira vez — a baía de Guanabara, ao mando da Rainha D. Catarina, espôsa do falecido rei D. João III, "rompendo as fôrças que impediam a entrada, entrou na enseada e tomou uma nau francesa, da qual soube não estar aí já Villaganhon, que fôra chamado a Malta, mas ter deixado um sobrinho seu por capitão da fortaleza" — informa FREI VICENTE (*História do Brasil*, cit., pág. 170).

Arremetendo contra o forte de Coligny, Mem de Sá, com a bravura e o sacrifício de seus soldados, logra expulsar dêle os franceses sob o comando de Bois-le-Comte, sobrinho de Villegagnon, fugindo alguns em suas naus para a França e outros homiziando-se entre os tamoios, seus aliados.

Enviou, logo, Mem de Sá, um emissário à Rainha D. Catarina, precisamente Estácio de Sá, sobrinho do Governador Geral, e que ao seu lado terçara armas no ataque ao forte, para dar a Sua Majestade a boa nova.

B) A segunda investida na baía de Guanabara, comandada pelo próprio Estácio de Sá, ocorreu cinco anos após, exatamente a 1.º de março de 1565, cuja narrativa singela de FREI VICENTE não me furto de revelá-la, *in verbis*: "Entrou pelo rio em 1.º de março e, ancorando em a enseada, saltaram em terra, e feitos tujupares, que são umas tendas ou choupanas de palha, para morarem,

onde agora chamam a cidade velha, ao pé de um penedo que se vai às nuvens, chamado o Pão-de-Assucar, se fortificaram com baluarte e trincheiras de madeira e terra, o melhor que puderam, donde saíam a fazer guerra aos bárbaros, ajudando-os Deus por espaço de dois anos que ali estiveram..." (*Ibidem*, pág. 179-180). Foi então fundada a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, em data de 1.º de março de 1565.

Eis alguns trechos da "Proclamação" de Estácio de Sá, que assinalou a fundação da cidade: "Soldados e companheiros, poucas palavras bastam para os ânimos briosos e resolutos. Não é de ontem a empresa, depois de vário tempo e larga fortuna, vemos o que havemos de gozar; chegamos à extremidade, ou de perder a vida com honra no campo da imortalidade, ou havemos de ganhar os louros que hão de cingir as frentes de glória, tirando a vida aos que opuserem a menor resistência, pelo cumprimento das Ordens Reais de consolidar nos domínios da Coroa este terreno que os inimigos ocupam. Não há tempo nem oportunidade para recuarmos, porque, de um lado, nos cercam estas penhas, e, de outro, as águas do oceano; e, pela direita e esquerda, os inimigos, só podemos romper o cêrculo debandando-os. Eles não são tão difíceis de serem vencidos, como aquêles penhascos, nem recusam dificultosa passagem como o oceano... Rompam já os ecos da vitória que sôbre êles alcançaremos, por cima daquelas *altas montanhas que a bréguas se assemelham* e o seu sonoro eco chegue às extremidades da terra, levando-lhes o nosso braço forte à mortandade e estrago até às mais incógnitas brenhas. Conheça El-Rei, a Pátria, o Brasil e o Mundo todo, o nosso denodado valor. Levantemos esta Cidade que ficará por memória do nosso heroísmo, e de exemplo de valor às vindouras gerações, para ser a Rainha das Províncias e o Empório das riquezas do mundo" (*in* BALTASAR DA SILVA LISBOA, *Anais do Rio de Janeiro*, 1.ª ed., 1834; ed. Prefeitura do DF, 1941, tomo I, pág. 23-24).

Anchieta, em carta ao Padre Mirão, datada da Bahia, em 9-7-1565, reafirma os termos da "Proclamação", ao esclarecer que "logo ao seguinte dia, que foi o último de fevereiro ou primeiro de março, começaram a roçar em terra com grande fervor e cortar madeira para a cêrca, *sem querer saber dos tamoios, nem dos franceses*; mas, como quem entrava em sua terra, se foi logo o capitão-mor a dormir em terra, e dando ânimo aos outros para fazer o mesmo, ocupando-se cada um em fazer o que lhe era ordenado por

êle, a saber: cortar madeira e acarretá-la aos ombros com terra, pedra e outras coisas necessárias para a cêrca, sem haver nenhum que a isso repugnasse; desde o capitão-mor até o mais pequeno de todos andavam e se ocupavam em semelhantes trabalhos; e porque naquele lugar não havia mais que uma légua de ruim água, e esta era pouca, o dia que entramos choveu tanto, que se encheu e rebenfaram fontes em algumas partes, de que bebeu todo o exército em abundância, e durou até que se achou água boa num poço, que logo se fez" (*in* *Cartas, informações, fragmentos históricos e sermões*, Edição Civilização Brasileira S.A., 1933, pág. 249).

Compunha-se a primeira Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro dos seguintes membros:

- 1) Pedro Martins Namorado, juiz ordinário das terras, presidente (magistrado de fato);
- 2) Dom Antônio de Maris Coutinho, procurador da Fazenda Real (secretário da Fazenda);
- 3) Francisco Dias Pinto, alcaide-mor (Chefe de Polícia);
- 4) Pedro Costa, tabelião, escrivão de sesmarias e oficial de armas da cidade;
- 5) Domingos Fernandes, carcereiro da cadeia pública.

Eis as atribuições das Câmaras de Vereadores, segundo as Ordenações Manuelinas (1512-1521):

1) *atribuições legislativas*: a) elaborar e promulgar posturas ou vereações, instituindo *tributos e regulando-lhes a cobrança*; b) idem fixando o *preço* dos gêneros alimentícios e o valor da mão-de-obra de operários e artesãos; c) idem sôbre o curso e o valor da moeda da terra;

2) *atribuições executivas*: a) prover acêrca da agricultura, comércio e navegação; b) disciplinar a entrada, a permanência e a saída das missões religiosas e suas relações com os índios; c) deliberar a respeito da guerra e da paz com os gentios; d) dispor quanto à criação de arraiais e povoações;

3) *atribuições judiciárias*: a) processar e julgar os infratores de suas posturas ou vereações; b) processar e julgar os litígios cíveis e as ações criminais em que não fôsem réus nem nobres, nem homens livres (que tinham fôro especial).

Algumas dessas atribuições *não tinham assento nas Ordenações*, mas no "costume da terra", porque, a êsse tempo, ignorava-se

o “princípio da separação dos poderes”, acumulando o Executivo funções do Legislativo e do Judiciário.

C) A terceira investida dos portugueses contra os remanescentes franceses e os tamoios ocorreu em 20 de janeiro de 1567, sob o comando pessoal do Governador Geral Mem de Sá, como da primeira incursão, e constituiu um ataque geral ao inimigo, de que participaram o Capitão-Mor Estácio de Sá, o padre José de Anchieta, “empunhando um crucifixo”, e o cacique Araribóia.

Nessa tremenda refrega, foi mortalmente ferido por uma flecha envenenada o bravo Capitão Estácio, que veio a falecer um mês após, e nela teria tomado parte o próprio S. Sebastião, pois, segundo a narrativa de FREI VICENTE, “foi visto um combatente estranho, de notável postura e beleza, que, saltando atrevidamente nas canoas dos índios, os enchera de medo. Donde crerem os portugueses que era o bem-aventurado S. Sebastião, a quem haviam tomado por padroeiro desta guerra” (*in História do Brasil*, cit., pág. 181).

IV

A mudança da Cidade para o Morro do Descanso e a fundação da Capitania do Rio de Janeiro

Após as exéquias de Estácio de Sá, informa SEBASTIÃO DA ROCHA PITTA, “fundou logo o governador Mem de Sá a cidade em lugar mais eminente, porém, não tão próprio como o em que hoje permanece; deu-lhe o nome de S. Sebastião, a cujo patrocínio atribuíram todos aquela vitória (a de 20 de janeiro de 1567), em que houve indícios certos (como é tradição constante) fôra nela capitão (alude a S. Sebastião); sendo por muitas pessoas visto no combate pelear diante dos portugueses um mancebo tão valoroso, quanto desconhecido, que a piedade e devoção julgou ser o glorioso Santo, ao qual haviam tomado por protetor; memória que conservou sempre aquela cidade nos cultos de padroeiro que lhe dedica” (*in História da América Portuguesa*, 1.^a edição, 1730, 2.^a edição, 1880, Lisboa, pág. 84, n.º 36).

Esse “lugar mais eminente” era o antigo Morro do Descanso — em frente à Ilha de Villegagnon — chamado, mais tarde, Morro de S. Januário, e, por fim, Morro do Castelo, assim denominado

por motivo das fortificações construídas por Mem de Sá, que terminavam com uma cidadela no alto do morro.

Com o auxílio de colonos, índios e mamelucos, a orientação de missionários, o governador geral edificou um templo, um colégio de jesuítas, a casa da Câmara, armazéns da Fazenda Real, casas particulares e deu início à lavoura e à pecuária — com o que, no mesmo ano de 1568, pôde criar a Capitania do Rio de Janeiro, entregando o govêrno desta a seu outro sobrinho, Salvador Corrêa de Sá, em maio de 1568.

Doou terras aos jesuítas e aos índios, especialmente a Araribóia, o grande aliado dos portugueses, que foi contemplado com sesmarias que iam do Morro de S. Lourenço até à Praia de Icaraí, a futura cidade de Niterói, de que o chefe índio foi o fundador.

V

O território primitivo da Cidade do Rio de Janeiro e sua transformação político-jurídica

Esclarece MAX FLEIUSS: “Fundando a primitiva cidade a 1.º de março de 1565, na várzea do Cara de Cão, arbitrou-lhe Estácio de Sá o termo até um raio de seis léguas para cada lado; para patrimônio do conselho de vereança (Câmara Municipal) o rocio (largo) da povoação, doou-lhe légua e meia de terras, e deu-lhe por brasão um molho de setas” (*in História do Brasil* cit., pág. 101).

Como a légua media seis quilômetros e seiscentos metros, podemos dizer que o território primitivo da cidade do Rio de Janeiro compreendia uma área circular de trinta e nove quilômetros e seiscentos metros de raio, a partir do Cara de Cão, sendo que o 1.º distrito (sede do govêrno) dispunha de nove quilômetros e novecentos metros, ficando o restante para zona rural.

Com o advento das Ordenações Filipinas (Felipe III, 1603), foram restringidas as atribuições das Câmaras de Vereadores em matéria criminal, cabendo ao Juiz de Fora — nomeado pelo Rei dentre bacharéis devidamente habilitados — o processo e o julgamento dos crimes mais graves contra as pessoas e patrimônio.

Todavia, as Câmaras de Vereadores tinham funções políticas das mais relevantes, fundadas não em lei escrita, mas no “costume da terra”:

- 1) dar posse aos governadores e capitães-generais;
- 2) dirigir-se *diretamente* ao Rei, apresentando sugestões sobre reformas ou melhorias locais;
- 3) oferecer queixa contra governadores, capitães-generais e capitães-mores, que infringissem as leis;
- 4) representar contra abusos e arbitrariedades de quaisquer delegados da Coroa;
- 5) depor quaisquer autoridades, *ad referendum* do Rei.

Segundo informam ARMITAGE, RIO BRANCO e ROCHA POMBO — insignes mestres de nossa História — foram depostos os seguintes governadores e capitães-generais;

- 1) Tomé Correia de Alvarenga, em 1660.
- 2) Agostinho Barbalho Bezerra, em 1661.
- 3) Francisco de Castro Morais, em 1710.

Com isso, o Rei controlava a ação dos seus delegados, “unido aos povos”...

Possuíam, ainda, as Câmaras de Vereadores *privilégios e regalias*.

Privilégios:

- 1) Membros *nascidos na respectiva Capital*;
- 2) ofícios de capitão-mor e alcaide-mor, propriedade dos titulares;
- 3) procurador junto às Côrtes de Lisboa.

Regalias:

- 1) tratamento de “Senhoria e Ilustríssima”;
- 2) uso do título de “Senado”;
- 3) uso do título de “muito leal e heróica ou valorosa”;
- 4) uso de “pendão” (bandeira), à frente da sede, nos dias de festas públicas;
- 5) os membros das Câmaras, nos cortejos políticos, ocupavam a direita do governador e capitão-general.

Francisco da Costa Barros, em 1641, foi nomeado procurador da Câmara do Rio de Janeiro junto às Côrtes de Lisboa.

Com tantas e tamanhas atribuições, privilégios e regalias, as Câmaras dos Vereadores lembravam as cidades-repúblicas da Grécia antiga, principalmente no período do Marquês de Pombal, que, por absurdo que pareça, muito prestigiou essas corporações políticas locais.

PIMENTA BUENO, melhor que ninguém, deu as razões da ação pombalina, neste passo memorável: “A população de cada cidade, vila ou município, forma, pela natureza das coisas, uma sociedade especial, uma existência particular e própria, uma unidade, uma agregação de indivíduos que faz, sim, parte do Estado, mas que tem seus direitos próprios, suas idéias comuns, suas necessidades análogas e seus interesses idênticos, que demandam regulamentos apropriados à sua índole e especialidades... O poder municipal é conseqüentemente aquêle cuja necessidade se faz primeiro sentir que nenhum outro, é a primeira idéia de ordem de polícia, de autoridade, que se manifesta... Para consultar e deliberar, a pluralidade; para executar, a unidade” (*in Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, 1.^a ed., 1857; ed. MJNI, 1958, págs. 313-315).

VI

A decadência da cidade com a Independência

A Constituição monárquica brasileira (1824) *cassou* por inteiro as *atribuições judiciárias* das Câmaras dos Vereadores — aliás, em obediência ao princípio vitorioso da “separação dos poderes políticos”, prenunciado por LOCKE, com o “*supreme power*”, e formulado por MONTESQUIEU, com “*le pouvoir arrête le pouvoir*”.

O art. 167 da Constituição monárquica atribuía às Câmaras dos Vereadores apenas “o govêrno econômico e municipal das cidades e vilas”, e a Lei de 1-10-1828, que o regulamentou, estabeleceu que “as Câmaras são corporações *meramente administrativas*, e não exercem jurisdição alguma contenciosa” (art. 24).

O Ato Adicional de 1834 foi mais longe, porque restringiu *mesmo* a competência administrativa das Câmaras dos Vereadores, *em proveito das Assembléias Provinciais*, como se infere do art. 10.

CORTINES LAXE, o mais autorizado comentador da Lei de 1828, assim se pronunciou: “...essa lei fêz baixar o nível das câmaras, *reduzindo-as a meras executoras das deliberações das assembléias provinciais e das ordens dos presidentes de Provincias*, agentes diretos do poder executivo central. A idéia era a inauguração do sistema de descentralização administrativa (alude ao Ato Adicional); a obra realizada foi uma *centralização opressora*, entregando-se os municípios de mãos atadas às assembléias provinciais

e aos presidentes de províncias” (*in Regimento das Câmaras Municipais*, Rio, 1868, pág. XVI).

Com razão disse o VISCONDE DE URUGUAI que “o Ato Adicional matou as liberdades municipais” (*in Estudos práticos sobre a administração das Províncias*, vol. II, pág. VIII, ed. 1865).

Também TAVARES BASTOS, pioneiro do federalismo, observou que “a lei interpretativa do Ato Adicional (Lei n.º 105, de 12-5-1840) em nada favoreceu os municípios, e, ainda menos, o município da Côrte” (*in A Província*, 1.ª edição de 1870; 2.ª ed. de 1937, pág. 152) — pois continuaram submissos às Assembléias Provinciais e aos presidentes de Províncias, salvo o Município da Côrte, donde a concepção do “Município Neutro”.

VII

A expressão “Município Neutro”

A Constituição Monárquica, no art. 72, dispunha que “se deviam estabelecer Conselhos em cada Província onde não estiver colocada a Capital do Império”. Assim, na Província do Rio de Janeiro, a Assembléia Geral legislaria em tôda a plenitude.

O Ato Adicional foi que autorizou a criação de uma Assembléia nessa Província, *in verbis*: “A autoridade da Assembléia Legislativa da Província em que estiver a Côrte, não compreenderá a mesma Côrte nem o seu Município” (art. 1.º, 2.ª parte).

Daí a denominação “Município Neutro” — que não foi empregada pelo legislador, mas, sim, pelos comentadores. Como norma jurídica, surgiu, mais tarde, com o Decreto n.º 1, de 15-11-1889 (art. 10), que proclamou, provisòriamente, a República no Brasil.

VIII

A Cidade do Rio de Janeiro na República Velha

Com o advento da República, em 1889, esta cidade foi transformada num *Proconsulado* do Governo Provisório, que passou a administrá-la através de um Conselho de Intendentes, cujos membros eram por êle nomeados livremente (Decreto n.º 1, de 15-11-1889; e Decreto n.º 50A, de 7-12-1889).

A Constituição de 1891 converteu o Município Neutro em Distrito Federal — Capital da República — até que fôsse esta transfe-

rida para o planalto central, em Goiás, numa área de 14.400 km² prèviamente demarcada, quando o Distrito Federal passaria a constituir Estado-membro da Federação (arts. 2.º e 3.º). Como dizia JOÃO BARBALHO, “o govêrno federal precisava estar em sua casa”.

Dispôs, também, a Constituição Federal que “o Congresso Nacional regularia a organização municipal do Distrito Federal, bem como a polícia, o ensino superior e demais serviços que, na capital da República, forem reservados para o govêrno da União” (art. 34, item 30), e que “o Distrito Federal seria administrado pelas autoridades municipais, salvas as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais” (art. 67).

Em 1892, foi promulgada a primeira Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 85, de 20-9-1892), que estabeleceu:

a) o Poder Executivo municipal exercido pelo Prefeito, nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, *para servir por quatro anos* (arts. 17 e 18), *não podendo ser reconduzido para o período seguinte*, nem ser eleito Intendente no mesmo período (art. 23);

b) as funções legislativas exercitadas pelo Conselho Municipal, composto de dez Intendentes, eleitos pelo povo, *com mandato de três anos*, podendo decretar todos os impostos que não fôsem da competência privativa da União (arts. 2.º e 8.º);

c) representação do Distrito Federal no Congresso Nacional (Constituição Federal, arts. 28 e 30).

A nomeação do Prefeito do Distrito Federal, e a sua *não eletividade*, deu origem a intensa controvérsia, em que se destacaram RUI BARBOSA e JOÃO BARBALHO.

RUI argumentava nas colunas de *Imprensa* (1889): — “É, portanto, de caráter constitucional, na capital da República, a existência de autoridade municipal. Ela emana direta, expressa e materialmente, de um texto constitucional. Criada solenemente por êste, exerce, em virtude dêle, a administração do Distrito. Incumbem-lhe as despesas de caráter local. Com a responsabilidade pelas despesas, portanto, *ipso jure*, lhe compete a criação da receita. E, eis aí, o impôsto, o orçamento, a administração inteira desta cidade, encarregados, pelo modo mais peremptório, na Constituição, às autoridades municipais. *Salvas as restrições postas na Constituição*

e nas leis federais — previne o art. 67. Mas, por isso mesmo, como as leis federais não podem exorbitar da Constituição, indefensável é manifestamente, perante ela, o projeto de tirar às autoridades municipais, no Rio de Janeiro, a administração local do Distrito” (*in Comentários à Constituição Federal brasileira*, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, Rio, 1934, vol. V, págs. 124-125).

Ao que JOÃO BARBALHO retrucou: “E aqui não há invocar como indeclinável o princípio da autonomia municipal, o qual *jamaiz servira de obstáculo* (notem bem — em contradição com RUI) aos fins institucionais desta instituição especial, o Distrito Federal, criado *unicamente por bem da independência e livre ação da autoridade central*. Aos Estados a Constituição formalmente impôs o respeito a essa autonomia (art. 68); mas, ao tratar do Distrito Federal, não fez o mesmo e colocou-o sem disfarce, sem reбуço, *sob a tutela do Governo da União*. E a êste confiou, como vimos, a organização especial dêsse município, e lhe deu o poder de reservar para a esfera da União os serviços quando fôr mister retirar das autoridades locais” (*in Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, edição de 1902, pág. 277, 2.^a coluna). É óbvio que a posição de RUI era eminentemente *política*, ao passo que a de BARBALHO, precipuamente *técnica*...

E, por isso mesmo, RUI, na *Plataforma de 1910*, tornou ao assunto, nestes termos: “Se a experiência nos houvesse de servir aqui de lição, para alterar a situação constitucional ou legal daquele Distrito relativamente ao govêrno da União (alude ao Distrito Federal), após os recentes despropósitos do Presidente da República (refere-se a Nilo Peçanha), desde que se travou o pleito sôbre o Conselho Municipal, *seria para levar-nos a cortar entre as duas entidades (União e Distrito Federal), tôda a dependência, e substituir a autonomia restrita pela autonomia plena*. Se o não podemos, agora, fazer, deixamos as coisas como estão, por êsse lado” (*in Plataforma de 1910*, ed. da Bahia, 2.^a ed., 1910, pág. 69).

Não obstante, grandes prefeitos teve o Distrito Federal nesse período, como:

- 1) Pereira Passos, o prefeito das avenidas;
- 2) Paulo de Frontin, o prefeito das canalizações;
- 3) Carlos Sampaio, o prefeito dos subúrbios;
- 4) Alaôr Prata, o prefeito dos túneis;
- 5) Prado Júnior, o prefeito dos jardins.

Os limites do Rio de Janeiro na República e seus assentos legais

O artigo 1.^o da Lei Orgânica de 1892, citada, dispôs que “o Distrito Federal, *compreendendo o território do antigo Município Neutro*, tem por sede a cidade do Rio de Janeiro, e continua constituído em município”.

Assim, informa VEIGA CABRAL que “o Distrito Federal, limitando ao Norte com o Estado do Rio de Janeiro, onde está encravado; a Leste com a Baía de Guanabara; ao Sul com o Oceano Atlântico; e a Oeste com a Baía de Sepetiba — tem a seguinte linha divisória com o Estado do Rio de Janeiro: rios Guandu, Guandu-mirim ou Tingui, até o ponto que fica em frente ao Morro da Bandeira, daí por uma reta até ao Pico do Marapicu e, em seguida, por outra reta que passa pelos Morros do Manoel José e Gandu até atingir o Pico de Gericinó, de onde, na direção geral do SE, corta o Rio Sarapuí até alcançar o Morro da Cancela Preta, de onde segue até encontrar o Rio Cabral e por êste até a sua foz no Rio Pavuna, pelo qual desce até sua barra no Rio S. João de Meriti, e por êste, finalmente, até sua embocadura na Baía de Guanabara — medindo 25 km de Norte a Sul e 70 km de Leste a Oeste, com uma área aproximada de 1.164 km², e tendo como pontos extremos — ao Norte a curva setentrional do Rio S. João de Meriti, ao Sul a Ponta da Praia Funda, na Baía de Guaratiba, a Leste, o Pão de Açúcar, e a Oeste, a curva sul do Rio Guandu — com uma costa marítima de 198 km” (*in Corografia do Brasil*, 30.^a edição, 1953, págs. 781/s.).

Os assentos legais do Território do Rio de Janeiro foram indicados por MAX FLEIUSS, *in verbis*: “A zona principal da cidade do Rio de Janeiro compreende os antigos territórios de sesmaria, pertencentes à municipalidade, a saber: de uma légua de testada por duas de fundo, doada em 16 de julho de 1565, confirmada em 16 de agosto de 1567 e pela carta-régia de 8 de janeiro de 1794; a sesmaria demarcada em 1753; o terreno de marinha (33 metros de preamar para a terra), por atos de 1635, de 26 de novembro de 1644, e carta-régia de 23 de fevereiro de 1713, e a sesmaria de sobejos, doada em 26 de maio de 1667 e confirmada pela carta-régia de 8 de janeiro de 1794. Dêsse número fazem parte ainda os

terrenos realengos do Campo Grande, aforados alguns antes de 1660, e outros em virtude da resolução de 6 de julho de 1793, compreendendo as terras de Irajá. A sesmaria de Campo Grande, de mais légua em quadra, foi doada pela carta-régia de 27 de junho de 1814. Fazendo parte ainda do patrimônio municipal os terrenos de marinha, hoje aterrados e construídos, da Cidade Nova, doados pelas Leis de 3 de outubro de 1834, de 20 de outubro de 1838 e 20 de novembro de 1887 (avenida do Mangue)" (*in História da Cidade do Rio de Janeiro*, S. Paulo, 1928, págs. 229-230).

X

A cidade do Rio de Janeiro nas repúblicas novas

A revolução de 1930 restabeleceu o proconsulado de 1889, com o sistema da intervenção federal permanente, atenuado com a assistência de um Conselho Consultivo de livre nomeação do Chefe do Governo Provisório (Decreto n.º 20.348, de 28-8-1931, artigos 1.º e 8.º). Adolfo Bergamini e Pedro Ernesto foram os Intervenores nesse período.

A Constituição Federal de 1934 consagrou a tese de RUI, ao estabelecer que "o Prefeito do Distrito Federal seria *eleito*, juntamente com uma Câmara de Vereadores. *Enquanto o Distrito Federal permanecesse no Rio de Janeiro* porque, após a mudança da capital, o Distrito Federal transformar-se-ia em Estado-membro" (Disposições Transitórias, art. 4.º, parágrafo único).

A introdução desse preceito deveu-se à ação do Partido Autonomista, chefiado por Pedro Ernesto e liderado na Assembléia Constituinte por Jones Rocha.

A nova Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 196, de 18-1-1936) prescreveu:

a) que o Prefeito seria *eleito* por *sufrágio direto* pelo prazo de quatro anos, não podendo ser reeleito quatro anos depois de cessada a sua função (art. 19);

b) que a Câmara Municipal compor-se-ia de vinte e quatro Vereadores, eleitos mediante *sistema proporcional* e sufrágio universal, igual, direto e secreto, e de seis representantes eleitos pelas *organizações profissionais* (art. 7.º);

c) que seriam adotadas as práticas parlamentaristas da Constituição Federal (arts. 15, 16 e 17);

d) que seriam criados órgãos de cooperação administrativa, como o Conselho Geral, órgão técnico-consultivo da Câmara Municipal e do Prefeito; Tribunal de Contas; Conselho de Educação e Conselho de Saúde e Assistência (art. 26);

e) que o Distrito Federal poderia manter uma Universidade, que, embora autônoma, se articularia com o sistema escolar existente (art. 42).

Foi mantida a representação do Distrito Federal no Congresso Nacional, continuando os serviços de justiça, polícia e outros, afetos à União. Criaram-se Secretarias de Estado. O 1.º Prefeito foi eleito pelo Conselho Municipal, por voto secreto — Pedro Ernesto (Disposições Transitórias, art. 4.º, parágrafo único, parte final).

A Carta Constitucional de 1937, outorgada pelo Sr. Getúlio Vargas, a qual o Sr. João Mangabeira batizou de "carta polaca", e o Sr. Osvaldo Aranha crismou de "portaria presidencial", reduziu o Distrito Federal a situação semelhante à do Distrito de Colúmbia, nos Estados Unidos — porque perdeu a representação política local e federal, inclusive para Presidente da República, que seria eleito por colégio especial, entregue ao chamado Conselho Federal a atividade legiferante (Carta, arts. 7 e 30; Decreto-lei número 96, de 22-12-1937, arts. 1.º e 2.º).

A Constituição Federal de 1946 restabeleceu o regime de 1891, com Prefeito *nomeado* pelo Presidente da República, com prévia aprovação do Senado, e Câmara de Vereadores *eleita* pelo povo, mantendo os serviços de justiça, polícia e outros a cargo da União, com representação federal (arts. 25 e 26). A *grande inovação*: impostos do Distrito Federal *iguais aos atribuídos aos Estados e Municípios* (Constituição Federal, art. 26, § 4.º). Foi mantida a norma tradicional da transformação do Rio de Janeiro em Estado, após a mudança da Capital Federal, já agora, com a denominação "Estado da Guanabara" (Disposições Transitórias, art. 4.º, § 4.º).

A Lei Orgânica de 1948 (Lei n.º 217, de 15-1-1948) não introduziu modificações dignas de registro, salvo a possibilidade de *dividir o Distrito Federal em subprefeituras*, com subprefeitos nomeados livremente pelo Prefeito (art. 41, parágrafo único).

IX

A emenda constitucional n.º 2 e a Lei Santiago Dantas

A Emenda Constitucional n.º 2, de 3-7-1956, tornou a conceder autonomia ao Distrito Federal, cidade do Rio de Janeiro, tal como fizera a Constituição Federal de 1934 — consagrando, pela segunda vez, a tese de RUI — e estabeleceu que seria administrado “por um prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara de Vereadores, *eleitos, êstes e aquêles* por sufrágio direto, simultaneamente, pelo período de 4 anos” (art. 1.º).

Com a mudança da capital federal para Brasília, foi organizado *provisòriamente* o Estado da Guanabara, de acòrdo com a Lei SANTIAGO DANTAS (Lei n.º 3.752, de 14-4-1960) que fixou a data de 3-10-1960 para a eleição do Governador do Estado e dos deputados à Assembléia Legislativa, inicialmente com função constituinte, para elaborar e promulgar a Constituição do nôvo Estado da Federação brasileira.

XII

Conclusões fundamentais

A) *Os franceses, precursores da fundação da cidade do Rio de Janeiro.*

Foi demonstrado que os franceses de Villegagnon aqui se estabeleceram em 1555, construindo o Forte de Coligny, e aqui permaneceram, *durante mais de 10 anos*, em associação pacífica com os índios tamoios, com quem se federaram, como Gonçalves de Magalhães celebrou na *Confederação dos Tamoios*.

B) *O território primitivo do Rio de Janeiro foi reduzido.*

Ao tempo de Estácio de Sá e seus sucessores, o território do Rio de Janeiro semelhante um *círculo* com treze léguas de diâmetro, ou sejam, oitenta e seis quilômetros aproximadamente, e os acréscimos de 1568.

Atualmente, êsse território é um *trapézio* irregular, com setenta quilômetros de um lado e trinta e cinco do outro.

Assim, os cariocas não souberam, ou não puderam, conservar os preciosos legados de Estácio e Mem de Sá.

C) *A cidade do Rio de Janeiro deu origem à província do Rio de Janeiro.*

Com a elevação do Brasil à categoria de Vice-Reino, em 1640, pouco antes da restauração da monarquia portuguesa, a cidade do Rio de Janeiro, com seu apreciável território, confundia-se com a Capitania do Rio de Janeiro.

Em 1763, com a transferência da capital do Vice-Reino, da Bahia para o Rio de Janeiro, a Capitania do Rio de Janeiro — que, então, era realmente a cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro — cresceu em dignidade e em influência.

Com a Lei de 16-12-1815, que elevou o Brasil à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves — *as Capitánias transformaram-se em Províncias* — e passou a distinguir-se a cidade do Rio de Janeiro da Província do Rio de Janeiro, que, até então, nela se subsumia.

Longe de nós, a insinuação aos cariocas que invoquem contra os fluminenses o *uti possidetis*, ou qualquer outra fórmula reivindicatória.