

Como surgiram as Câmaras Municipais?

As câmaras municipais começaram a ser criadas na colônia a partir de 1532, no contexto da primeira expedição colonizadora portuguesa na América, comandada por Martim Afonso de Souza, constituindo-se, ao longo do período colonial, como base local da administração portuguesa e reunindo competências das esferas administrativa, judiciária, fazendária e policial. A primeira câmara instalada foi a da vila de São Vicente.

As câmaras eram instituídas nos locais com estatuto de vila e podiam ser criadas por um decreto real ou por meio de uma petição dos moradores locais ao rei (RUSSEL-WOOD, 1977, p. 29). Em Portugal, a municipalização do espaço político data dos séculos XII e XIII, com a penetração do modelo islâmico de organização dos quadros administrativos municipais. Nos séculos seguintes, após a reconquista cristã do território, a Coroa passou a supervisionar a justiça exercida pelos poderes locais, em uma tentativa de impor leis gerais sobre os costumes e padronizar o modelo de unidade administrativa e judicial de primeira instância. Assim, uma série de oficiais periféricos da administração real, ligada ao centro por relações hierárquicas, foi criada para exercer o controle sobre a administração local (PIRES, 2006, p. 70).

Segundo as Ordenações Filipinas, de 1603, as câmaras seriam formadas através de eleições realizadas a cada três anos, das quais somente os considerados “homens bons” poderiam ser eleitores e elegíveis. Sua composição era formada por juizes ordinários, vereadores, procurador e almotacé, que se constituíam em ofícios honorários, geralmente eleitos e, em princípio, não remunerados. Além destes, havia o escrivão da Câmara, o escrivão da almotaçaria, o tesoureiro, os tabeliães das notas, os tabeliães judiciais, os inquiridores, os distribuidores, o alcaide-pequeno, o porteiro, os contadores de feitos e custas, os solicitadores, o escrivão das sisas, os quadrilheiros, o carcereiro, o meirinho, o juiz dos órfãos e o escrivão dos órfãos. Em algumas câmaras existiam também outros oficiais eleitos, como um juiz para cada ofício, também chamado de juiz do povo, e o afilador, encarregado da fiscalização dos pesos e medidas (HESPANHA, 1994, p. 164; LOBO, 1962, p. 353).

O cargo de juiz ordinário acumulava a função de presidente da Câmara. Cabia-lhe a aplicação da lei em primeira instância e a fiscalização dos outros funcionários. Também deveria exercer a função de juiz dos órfãos onde não houvesse esse ofício. De acordo com as Ordenações, os juizes ordinários teriam que realizar audiências em dois dias na semana nos concelhos, vilas e lugares com sessenta vizinhos, e em um dia nos lugares com menor número de moradores (SALGADO, 1985, p. 70, PORTUGAL, 1870, p. 135).

Em algumas localidades, a presidência da Câmara ficava com o juiz de fora, letrado e nomeado pelo rei. Tal configuração representava uma tentativa de controlar as práticas municipais e também possibilitar a circulação do direito letrado no nível local. Nas paróquias distantes havia um representante do poder municipal, o juiz pedâneo ou de vintena, que julgava os casos cíveis menores, além de fazer testamentos, cobrar multas e prender criminosos (BICALHO, 2003, p. 346; RUSSEL-WOOD, 1977, p. 62). Em algumas câmaras havia ainda um juiz específico voltado para as causas dos órfãos, o juiz dos órfãos, ao qual cabia o cuidado com o cadastro, fiscalização da administração de seus bens pelos tutores, organização de inventários e o julgamento dos feitos cíveis em que órfãos tomassem parte (HESPANHA, 1994, p. 180).

O papel administrativo era assumido pelos vereadores, que tinham, entre outras, as funções de determinar os impostos, fiscalizar os oficiais da municipalidade e a aplicação da lei pelos juizes ordinários, zelar pelas obras e pelos bens do lugar, fiscalizar as contas do procurador e do tesoureiro, determinar os preços de alguns produtos, os ordenados dos oficiais mecânicos, jornaleiros e moças de soldada, lançar fintas, além de despachar com os juizes os feitos provenientes dos almotacés (SALGADO, 1985, p. 132-133).

Outro oficial ligado às atividades administrativas era o procurador, que tinha atribuições ligadas à administração das rendas e das demandas da municipalidade, cuidando dos reparos e consertos de casas, fontes, pontes, chafarizes, poços, calçadas, caminhos e outros bens, além de servir como tesoureiro onde não houvesse esse ofício (SALGADO, 1985, p. 133-134).

Encarregado de fiscalizar o abastecimento e o respeito às posturas e vereações, o almotacé também tinha a competência de despachar os feitos relacionados à sua área de atuação, além de ter o cuidado com a limpeza de cidade e a atribuição de fiscalizar a realização de qualquer obra de edifício (PORTUGAL, 1870, p. 157-162).

Além desses cargos, havia: o escrivão da câmara, encarregado de reduzir por escrito todo o expediente da vereação; o tesoureiro, que tinha a função de arrecadar as receitas e de efetuar as despesas; os tabeliães das notas, cujas atribuições eram redigir instrumentos jurídicos que carecessem de fé pública (testamentos, inventários, contratos, procurações, etc); os tabeliães judiciais, encarregados da redação dos atos judiciais praticados pelos juízes locais; os contadores, incumbidos de contarem o custo dos processos; os inquiridores, destinados a inquirirem testemunhas; os distribuidores, que tinham a competência de distribuir as escrituras ou feitos entre os tabeliães; os solicitadores, que tinham a função de cuidar da arrecadação dos bens dos resíduos; e o porteiro, que fazia as penhoras e apregoava as deliberações da câmara. Encarregados do policiamento, havia ainda o alcaide-pequeno e os quadrilheiros, que cuidavam de efetuar as prisões (HESPANHA, 1994, p. 168-177; SALGADO, 1985, p. 138-142).

Além das atribuições distribuídas entre seus diversos cargos, as câmaras também tinham participação decisiva no processo de escolha dos postos das [Companhias de Ordenanças](#), criadas em 1570, que constituíam as forças militares locais, convocadas em momentos de necessidade e não remuneradas. A realização das eleições nas câmaras estabelecia um vínculo estreito entre estas e as Ordenanças, que, na colônia, acabaram por assumir o caráter de braço auxiliar na execução da política administrativa metropolitana. Ao mesmo tempo, as Ordenanças fortaleciam o poder dos senhores de terras locais, que passavam, desse modo, a dispor de uma força armada para impor sua própria ordem e resguardar seus interesses. (SALGADO, 1985, p. 110-111).

As principais fontes de rendimentos das câmaras provinham das condenações, dos impostos municipais e dos foros procedentes dos aforamentos de terrenos baldios. Sua própria manutenção consumia cerca de dois terços dos rendimentos, sendo o restante destinado à defesa e segurança. As taxas aplicadas sobre as atividades podiam ser cobradas diretamente pelas câmaras ou ser concedidas mediante contrato. As câmaras também eram responsáveis por tabelar os gêneros alimentares, como a carne, e os artefatos produzidos por oficiais mecânicos, além de taxar os salários dos jornaleiros (MONTEIRO, 1992, p. 319-323; SILVA, 1994, p. 27; SALGADO, 1985, p. 71).

Dotadas de prédio, termo e rocio, as câmaras tinham suas insígnias. O símbolo máximo da dignidade municipal era uma coluna de pedra ou um poste de madeira levantado na praça principal, o pelourinho. Algumas câmaras receberam o título honorífico de “Senado da Câmara”,

que, no entanto, não acarretava diferenças em relação às suas competências (ZENHA, 1948, p. 50; SALGADO, 1985, p. 70).

No Brasil colonial, as câmaras tiveram uma prática diferente da determinada pelas Ordenações. Um exemplo era o do cargo de procurador que, na colônia, funcionava como uma espécie de advogado e defensor. A própria qualificação de “homem bom” era diferente, e muitos comerciantes e pequenos proprietários acabaram por ocupar cargos importantes nas câmaras. O grau de poder e da autonomia do governo municipal também variava, de acordo com os distintos interesses da Coroa (SALGADO, 1985, p. 71-72; Lobo, 1962, p. 355).

A questão da qualidade dos ocupantes dos cargos foi motivo de vários conflitos, que em algumas ocasiões resultaram em legislação específica, como o alvará de 29 de julho de 1643, que, em resposta a uma petição dos oficiais da câmara do Rio de Janeiro, ordenou que não se elegeisse oficiais mecânicos e judeus. Outro alvará relativo ao Rio de Janeiro, de 26 de setembro de 1644, expressava o relativo poder da câmara desta cidade, determinando que esta elegeisse pessoa idônea para servir ao cargo de [capitão e governador da capitania](#), sucedendo o falecimento do ocupante do cargo, enquanto o rei ou o [governador-geral](#) não provesse.

Ainda no século XVII, após a restauração do trono português, que esteve unido à Coroa espanhola entre 1580 a 1640, verificou-se uma tendência à ampliação do controle sobre a administração colonial, decorrida das urgências financeiras e de organização da defesa da guerra da Restauração (BICALHO, 2003, p. 351). Neste contexto, a atitude mais expressiva foi a criação de juízes de fora em algumas câmaras, com a finalidade de controlar mais diretamente a administração colonial e cercear o exacerbado poder econômico e político de algumas câmaras. Com isso, à medida que as populações se desenvolviam economicamente e que os interesses políticos, comerciais e fiscais da Coroa ganhavam maior importância, as magistraturas não letradas eram substituídas por juízes nomeados pelo rei. O primeiro juiz de fora nomeado no Brasil foi o da Bahia, em 1696, seguido do de Pernambuco em 1700, do Rio de Janeiro, em 1701 ou 1703. Logo depois, foram criados mais juízes de fora em municípios menores, mas estratégicos do ponto de vista do ouro e diamantes: em Santos, em 1713, em Itu, em 1726 e em Ribeirão do Carmo, em 1731 (BICALHO, 2001, p. 199; CAMARINHAS, 2009, p. 87).

A composição das câmaras municipais na colônia variava de acordo com a importância da vila ou cidade. Em 1689, o Senado da Bahia era composto por juízes ordinários; juiz do povo; mister;

síndico; procurador; almotacé; tesoureiro-geral; tesoureiro dos efeitos aplicados ao sustento da infantaria; tesoureiro dos donativos, dote e paz de Holanda; tesoureiro dos donativos do vinho; tesoureiro da nova imposição; tesoureiro das rendas do concelho; escrivão da câmara, que também servia de escrivão do juízo dos órfãos; oficiais da secretaria; escrivão da almotaçaria, que também servia de contador, inquiridor, distribuidor; inquiridor; tabeliães do judicial e notas; meirinho da cidade; escrivão de meirinho; meirinho do campo; avaliadores e partidores do concelho; medidores de terras; medidores das obras; arrecadador da cidade; afilador dos pesos da cidade; afilador das medidas quadradas e de pau; contraste de ouro; contraste da prata; repisador das carnes; jurado de rendeiro; oficiais dos pedâneos; capitães do mato; piloto do concelho; porteiros do concelho; porteiro da câmara, que também servia de afilador das medidas redondas; selador das pipas de vinho (AVALIAÇÃO, código 539, v. 3, f. 9). Em 1792, o Senado da Câmara do Rio de Janeiro era formado pelo juiz de fora, vereadores, procurador, escrivão, tesoureiro, porteiro e guarda-livros, síndico, almotacés, escrivão da almotaçaria, tabeliães, inquiridor, contador, distribuidor (ALMANAQUES..., 1937, p. 261- 263). No alvará de regimento dos salários dos ministros e oficiais de justiça da América, na Beira-mar e sertão, exceto Minas, de 10 de outubro de 1754, havia disposições sobre os salários referentes aos cargos de juiz de fora, juiz dos órfãos, escrivães, tabeliães do judicial, tabeliães das notas, escrivães dos órfãos, distribuidores, inquiridores, contadores, meirinhos, alcaides, escrivães da vara, porteiros, partidores dos órfãos, escrivães da câmara, escrivães da almotaçaria, advogados, requerente e carcereiros.

No caso de Minas Gerais no século XVIII, existiram também vários outros delegados da autoridade municipal, instituídos mediante o estabelecimento de contratos, encarregados de cuidar de questões como pesos e medidas, de inspeção, das meias patacas e das taxas da cadeia. Os contratos, prática muito comum da administração portuguesa, tinham uma finalidade dupla: por um lado, aliviava a câmara da responsabilidade e despesa com funcionários assalariados para desempenhar essas funções e, por outro, acreditava-se que o compromisso resultaria em um maior rigor na cobrança (RUSSEL-WOOD, 1977, p. 53).

As competências das câmaras também variavam de acordo com o lugar. Segundo a lei de 3 de dezembro de 1750, que definiu a arrecadação dos quinto sobre o ouro, as câmaras existentes nas regiões mineradoras tinham a função de eleger, a cada três meses, um fiscal para a [Casa de Fundação](#), escolhido entre os principais da terra.(PORTUGAL, 1830, p. 24). Outro exemplo,

contido no alvará de 15 de julho de 1775, determinava que as câmaras existentes nos territórios onde havia plantação de tabaco teriam que fazer os livros nos quais seriam registrados os nomes dos lavradores, que seriam remetidos anualmente para a [Mesa de Inspeção](#) de sua área de atuação (PORTUGAL, 1828, p. 52). Desse modo, observa-se que cada câmara tinha uma configuração própria, determinada historicamente, de acordo com as diferentes conjunturas econômicas, sociais e políticas existentes no espaço colonial (BICALHO, 2001, p. 193).

Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, algumas competências foram acrescidas às câmaras ou a funcionários específicos. Pelo alvará de 27 de junho de 1808, que criou o imposto da décima para os prédios urbanos, foram estabelecidas [juntas](#) destinadas à sua arrecadação, nas quais, em algumas localidades, os juizes de fora tomariam parte. O alvará de 25 de janeiro de 1809 determinou que as câmaras propusessem nomes para serem escolhidos para ocuparem o cargo de juiz de sesmarias. As câmaras também ficavam incumbidas de propor nomes para servirem de recebedor ou tesoureiro do imposto da sisa e outro para o imposto do selo sobre heranças e legados, criados, respectivamente pelos alvarás de 3 e de 17 de junho de 1809.

Em 1809, o decreto de 28 de julho criou o cargo de [Provedor-mor de Saúde da Corte](#), cujas atribuições envolviam a regulação das quarentenas feitas nos navios provenientes de portos estrangeiros, as averiguações feitas sobre os mantimentos e gêneros alimentícios, entre outras. No entanto, conforme estabelecido pelo regulamento de 22 de janeiro de 1810, fora da Corte tais atividades cabiam às câmaras, através do juiz de fora ou do juiz ordinário. Em relação à defesa, ainda nesse ano, a decisão n. 18 mandou que as câmaras formassem companhias de capitães do mato para efetuarem a prisão dos escravos fugidos e assalto dos quilombos.

Em todo o período joanino verificou-se a ereção de novas vilas, com suas respectivas câmaras, como a de Caxias das Aldeias Altas, da comarca do Maranhão (1811), a de São Pedro de Cantagalo (1814), a de Santa Maria de Maricá (1814), a de Brejo de Areia, da comarca da Paraíba do Norte (1815), a de Vila Real da Praia Grande, na capitania do Rio de Janeiro (1819), a de Campo Largo, na capitania de Pernambuco (1820), entre outras. O número de juizes de fora também cresceu, sendo criados novos cargos na vila de Angra dos Reis na Ilha Grande e Parati (1808), na vila de Goiânia, da capitania de Pernambuco (1808), na Vila Boa de Goiás (1809), na vila de Santo Amaro da Purificação de São Francisco, na capitania da Bahia (1810), na vila do Bom Sucesso das Minas Novas de Arassuí, na capitania de Minas Gerais (1810), na cidade de São Paulo (1810), na vila de Fortaleza (1810), na vila do Desterro na Ilha de Santa

Catarina (1811), na vila do Rio Grande, da capitania de São Pedro (1816) na cidade de Oeiras, no Piauí (1819). Em alguns atos, o cargo criado aparecia com a denominação de juiz de fora do cível e do crime, ou juiz de fora do cível, crime e órfão, que implicava maiores atribuições à sua atuação.

Outra atividade importante das câmaras nesse período foram as petições à [Mesa do Desembargo do Paço](#) para a instalação de [aulas régias](#), criadas no Reino e na colônia desde de 1759. Em resposta a esses pedidos foram instaladas aulas de primeiras letras e gramática latina em várias localidades, como na vila do Desterro da Ilha de Santa Catarina (1809), na vila de São Carlos, da capitania de São Paulo (1813), na vila de Inhambupe de Cima, da capitania da Bahia (1816), na vila de Macaé (1817), na vila do Espírito Santo (1818), na vila de Mogi das Cruzes (1818), na Vila da Atalaya da comarca de Alagoas (1819).

No Rio de Janeiro, a criação da [Intendência-geral de Polícia](#), em 1808, órgão responsável por uma série de medidas relacionadas à segurança e manutenção da ordem pública, provocou conflitos de jurisdição com o Senado da Câmara da cidade, pois ambos compartilhavam a mesma esfera de atuação governativa (GOUVÊA, 2005, p. 745). A decisão n. 15, de 1808 determinou que a Intendência tivesse o cuidado das ruas, asseio, calçadas, estradas, pontes, fontes, exercendo atividade cumulativa a da Câmara, que ficava obrigada a passar a terça parte de seus rendimentos para a Intendência.

Após a Independência, foram estabelecidas algumas reformas na estrutura e administração das câmaras. A [Constituição de 1824](#) determinou que as câmaras municipais fossem compostas por vereadores, competindo-lhes o governo econômico e municipal de vilas e cidades, excluindo portanto a função judicial de sua esfera de atuação. Mudanças mais profundas foram determinadas pela lei de 1º de outubro de 1828, que modificou a forma das eleições, e reiterou o caráter estritamente administrativo desses órgãos, característica que mantém até a atualidade.