

INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS, POLICIAIS E JUDICIÁRIAS NO PERÍODO REGENCIAL

SÉRGIO DA COSTA FRANCO
Historiador
Procurador da Justiça aposentado

O tema que escolhemos para esta palestra — "Instituições municipais, policiais e judiciárias do período regencial" — talvez fuja, aparentemente, aos conteúdos específicos do movimento insurrecional de 1835. Mas essa fuga é apenas idéia equivocada de quem se afeiçoou a estudar a guerra farroupilha apenas em seus aspectos factuais e em sua dinâmica interna, sem atentar para as circunstâncias históricas que a precederam, que a estimularam ou que a condicionaram, e, bem assim, para as suas conseqüências na legislação.

Os estudiosos da história do direito brasileiro conhecem as idas e vindas que caracterizaram, após a Independência e até a reforma conservadora de 1841, a regulamentação das franquias provinciais, e muito especialmente a organização das magistraturas locais e da polícia. Também conhecem que as agitações federalistas e as manifestações radicais do período da Regência, entre as quais se incluí o movimento farroupilha, foram, senão a causa, pelo menos o pretexto para uma das mais duradouras operações legais de reação constritora e centralizante. Já então vivíamos entre as alternativas de diástoles e sistoles do poder, tão bem caracterizadas por um general famoso, em período recente.

Para compreender a revolução farroupilha, assinalada predominantemente por um desejo de participação política das elites provinciais, de partilha do poder e de autogoverno regional, é necessário recuar alguns anos no tempo e examinar o que era o governo local antes da Independência. Esta, cumpre lembrar, não fora proclamada senão treze anos antes de 1835. Nenhuma forma de participação da população local havia no regime colonial, salvo no acanhado domínio das municipalidades, então chamadas indiferentemente de "Câmaras", "concelhos", "senados da câmara" e até "repúblicas". Os governadores da capitania de São Pedro foram todos, sem exceção, militares, afeiçoados ao poder despótico e tendo por único limite a jurisdição civil dos ouvidores, que eram juizes do Rei, ou o poder superior do Governador do Rio de Janeiro e do Monarca.

Quanto às câmaras municipais, no Rio Grande do Sul, até 1811, tivemos uma só, a de Porto Alegre, que se transferira de Rio Grande, acossada pelos espanhóis na invasão de 1763, para Viamão, e que de Viamão se removeu para o Porto dos Casais por arbítrio e coação do governador da capitania. Depois de 1811, funcionaram mais três: a de Rio Grande, restaurada, a de Rio Pardo e a de Santo Antônio da Patrulha; ainda antes da Independência, em 1820, instalou-se a de Cachoeira.

Alguns historiadores têm valorizado as antigas câmaras do sistema municipal lusitano como expressões embrionárias da democracia. Parece-nos, esse enfoque, algo romântico e idealizante. É possível que, em algumas capitânicas, como na do Maranhão, na de Pernambuco ou na de São Paulo, os líderes locais hajam desafiado a autoridade dos agentes reais e exercido poderes efetivos, valorizando com isso os seus concelhos, que eram a um só tempo, judiciários e administrativos. Aqui no Rio Grande do Sul não. O Senado da Câmara de Porto Alegre, cujas atas temos, sem omissão alguma, desde 1773, era uma tímida e inexpressiva corporação, que mal cobria os espaços deixados pelos governadores militares e pelos ouvidores reais, exercendo limitada autoridade local, sem recursos para obra alguma, e que se exauria no sustentar as crianças enjeitadas, o deslocamento dos presos, a alimentação dos sentenciados pobres, a pompa de algumas festas religiosas, o luto oficial pelos reis e rainhas que morriam, e o custeio da chamada "aposentadoria" dos ouvidores e de seus oficiais, quando vinham à Vila em tarefa de jurisdição e correição. Apenas os seus juizes ordinários, com competência para o deslinde de pequenas causas cíveis e alçada reduzida no crime, representavam alguma coisa em termos de efetivo poder. Quanto à forma e critérios de escolha dos membros do Senado da Câmara — dois juizes ordinários, três vereadores e um procurador do concelho —, eram deles escolhidos trienalmente por um reduzido número de pessoas, às vezes tão-só os membros da Câmara anterior e mais meia dúzia dos que "andavam na governança", segundo expressão corrente nas atas, os chamados "homens bons", — imprecisa categoria da tradição municipal portuguesa —, que em Porto Alegre significava, antes de mais nada, aqueles que já haviam servido em cargos municipais. Num apanhado de ocupantes das funções locais entre 1773 e 1822, impressiona a constante repetição dos titulares. E mais que tudo impressiona, ao ensejo da renovação tri-anual dos pelouros, o diminuto número dos que exercitavam a escolha. Depois da vinda do Príncipe D. João para o Brasil, a situação ainda piorou em termos de participação popular, pois a nomeação final dos membros da Câmara passou a ser feita pelo Príncipe Regente e depois Rei. Outrossim pela criação do cargo de Juiz de Fora da

Vila de Porto Alegre, em 1809, passou este Juiz, funcionário do Rei, a presidir a Câmara, e desapareceram os juizes ordinários escolhidos pelos "homens bons".

Saliente-se que depois da proclamação da Independência e da outorga da Constituição de 1824, a situação não se altera imediatamente. A nomeação dos camaristas, após o simulacro de eleição local, continuava pertencendo ao Imperador.

Poi isso tudo, reputamos da mais alta importância o advento da Lei de 1º de outubro de 1828, que regulou o funcionamento dos municípios e suas câmaras. Foi, aliás, diploma duradouro, que sobreviveu 60 anos, sendo apenas derogado pela proclamação da República. Trata-se, a nosso ver, da primeira lei de conteúdo republicano, embora num Estado monárquico, consagrando a eletividade de toda a administração municipal, o sufrágio direto sem qualquer espécie de intermediários, e a temporariedade dos mandatos. É verdade que as câmaras continuavam muito dependentes da administração das províncias, devendo suas posturas e o próprio orçamento merecer aprovação provincial. Também ficavam as câmaras proibidas de veicular manifestações de protesto político ou estranhas aos negócios específicos do município. Entretanto, é bom que se saliente: a partir de 1829, quando as primeiras eleições municipais se realizaram sob a égide da lei nova, foi que nasceu verdadeiramente a vida autônoma ou semi-autônoma das comunas brasileiras, e que se azeceu o princípio de participação dos cidadãos na coisa pública. Os pleitos municipais sempre foram, no Império e na República, os menos fraudulentos, precisamente porque a presença dos candidatos disputantes cerceava os exageros da fraude. A lei de 1828 instituiu inovação importante: a inscrição prévia dos eleitores. Nenhuma regra anterior fazia tal exigência. A lei de 26-3-1824 simplesmente mandava que o pároco afixasse na porta da Igreja o número de domicílios da freguesia, não obstante devesse organizar anualmente a lista de todos os seus paroquianos, inclusive os não-eleitores. Entretanto, a nova lei ordenava que o Juiz de Paz da freguesia fizesse publicar e afixar nas portas da Igreja a lista geral de todas as pessoas com direito a voto, numa espécie de alistamento "ex-officio", contra cujas omissões cabia recursos para a assembleia eleitoral. E quem tinha direito a voto nas eleições primárias do Império? Todos os cidadãos brasileiros ou estrangeiros naturalizados com mais de 25 anos ou casados, ou oficiais militares, bacharéis e clérigos de mais de 21 anos, ficando excluídos os escravos, que não tinham cidadania, os libertos e os criados de servir, e, de um modo geral, todos aqueles que não tivessem 100 mil réis de renda anual, por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Era expressamente ressalvado o direito dos guarda-livros, dos primeiros caixeiros das casas de comércio e dos administradores das fazendas rurais e fábricas, que ficavam excluídos da condição de "criados de servir", pela Carta de 1824. A renda de 100\$ anual não era difícil de atingir. Para que se tenha idéia, era esse, em 1835, o vencimento anual do ajudante de carcereiro na cadeia de Porto Alegre ou do porteiro da Câmara de Santo Antônio da Patrulha, o mestre de meninos de Torres ganhava 300\$ anuais. Votavam os analfabetos, bastando que alguém por eles assinasse a rogo a cédula de votação. Eram, aliás, duas as cédulas nos pleitos municipais: uma com os nomes dos vereadores (7 nas vilas e 9 nas cidades) e outra com os nomes dos juizes de paz e seus suplentes, para os quatro anos sucessivos. Pelo que expusemos, compreende-se que houvesse um corpo eleitoral relativamente numeroso nas eleições primárias, apesar da ausência das mulheres, dos escravos, dos libertos, dos indigentes e dos empregados subalternos. E dizemos numeroso, especialmente se o compararmos à diminuta participação da cidadania antes da lei de 1828. Em Porto Alegre, embora não se conheçam números precisos, certamente rondavam o número de 1.000 os eleitores que votaram nos pleitos municipais de 1829 e de 1833. Não só de Porto Alegre propriamente dita, como de todas as freguesias que se integravam no município. Numa apuração que acusava grande dispersão de votos, vê-se que os candidatos mais votados superavam a cifra dos seiscentos sufrágios.

Eleições passavam a ser, além de um fato político, também um fato cultural. E a composição das câmaras, mais representativa que nas rancosas corporações coloniais, começava a traduzir conflitos de idéias, pressões de grupos sociais, aspirações coletivas.

O ouvinte talvez considere que pleitos eleitorais não aconteciam apenas para as funções municipais. Também os houve para a formação do Conselho Geral da Província e para o Parlamento do Império. Mas em tal caso, os pleitos eram indiretos, desenvolvendo-se em duas etapas: a primeira para eleger os eleitores de paróquia, à base de um para cada grupo de 100 domicílios; a segunda, para a votação final, exercida pelo pequeno número dos eleitores de paróquia. Não nos parece que tais eleições tenham suscitado maior dose de entusiasmo.

Esboçado o quadro da organização municipal traçada na Lei de 1º de Outubro de 1828, passáremos à análise de outro diploma ainda mais liberal, que foi o Código do Processo Criminal de 1832, onde se esboçou o projeto de uma justiça eletiva e com ampla participação da comunidade, e onde se constituiu definitivamente o tribunal popular do júri.

É possível que os elaboradores desse Código superestimassem, no primitivo Brasil de 1832, a capacidade popular para o auto-governo. É possível que, sendo homens marcados pela influência das legislações européias e norte-americana, não cogitassem do inóvico e duro Brasil do sertão, que o caboclo Riobaldo tão bem caracterizou numa de suas frases: "O senhor sabe: sertão é onde manda quem é forte, com as astúcias. Deus mesmo, quando vier, que venha amado!"

Mas não deixa de ser comovente percorrer as linhas desse diploma de autêntico e quase ingênuo liberalismo, que desconhecia a polícia, que atribuía todas as funções policiais a juizes de paz eleitos pelo povo, e que instituiu juizes municipais e promotores públicos, a serem escolhidos pelos presidentes da província dentro de listas triplíceis organizadas pelas Câmaras Municipais. Dentro de todo o seu esquema, o Juiz de Direito era, porque nomeado pelo Imperador, o único representante de uma organização judicial centralizada.

Os juizes de paz não foram, esclareça-se, uma criação do Código de Processo Criminal. Haviam sido criados um pouco antes, com lei de 1827, e também com caráter eletivo. Nasceram, em verdade, por força da Constituição do Império, art. 162, que previa uma instância obrigatória de conciliação antes da propositura de qualquer processo. Mas, tanto nos termos da lei de 1827 como nos do Código, tinha o Juiz de Paz, além de atribuições tipicamente judiciárias, como as de julgar as contravenções de posturas municipais, crimes punidos com multa até 100\$ ou prisão, degredo ou desterro até 6 meses, também atribuições de polícia, como a de proceder a autos de corpo de delito e formar a culpa aos delinquentes, prender os culpados, e obrigar malviveres ou suspeitos a assinar termos de bem viver ou termos de segurança. Todavia, a essa ampla gama de atribuições não correspondia uma instrumentação eficiente. Juiz de Paz não tinha vencimentos, devendo contentar-se com as módicas custas dos processos que julgava. De auxiliares, tinha apenas o Escrivão de Paz, nomeado pela Câmara Municipal mediante indicação do Juiz de Paz, os inspetores de quarteirão, e os oficiais de justiça. O que se viu, de conseqüente, por muito tempo, foram os eleitos para Juiz de Paz invocando toda a sorte de motivos para não se irem.

Criação indiscutível do Código de Processo Criminal de 1832 foi o Juiz Municipal, cuja investidura era precedida de uma lista triplíce organizada pela Câmara do respectivo município. No clima pré-insurrecional da Revolução Farroupilha, tal sistema prestou-se à indicação de algumas figuras comprometidas com os farroupilhas. Em Jaguarão, a Câmara incluiu na lista o Padre José Antônio Caldas, alagoano que fora condenado à morte por sua participação na Confederação do Equador, e que vivia em Jaguarão depois de um estágio no Uruguai, onde, inclusive, servira como capelão ao governo uruguaio. O Presidente da Província, José Mariani, determinou sua exclusão da lista, entendendo que ele perdera a nacionalidade brasileira. Em Porto Alegre, em substituição ao primeiro Juiz, que enfermara gravemente, foi escolhida a lista em que figurou Vicente Ferreira Gomes, Juiz intimamente ligado ao partido farroupilha.

O promotor público, também indicado em lista triplíce pelas Câmaras, foi outra criação do Código de 1832. É de notar-se que o primeiro promotor nomeado para Porto Alegre dentro desse critério foi o afamado Pedro José de Almeida, Pedro boticário, que, todavia, não aceitou a nomeação. Foi, entretanto, Juiz de Paz substituído em 1834, e Juiz Municipal também interino, em 1835.

O legislador de 1832 criou o Júri. É verdade que José Bonifácio, ao tempo da Independência, criava um tribunal popular, mas que se destinava, exclusivamente, ao julgamento dos crimes de imprensa. Segundo parece, não teve maior significado. O júri instituído em 1832 é, basicamente, o que subsiste até hoje, embora com sucessivas modificações. É de notar-se, entretanto, que sua formação era bem mais aberta e democrática. Dizia o art. 23: "São aptos para serem Jurados todos os cidadãos que podem ser eleitores, sendo de reconhecido bom senso e probidade." Excetuava-se, apenas, um elenco de altos funcionários civis e militares. "As listas dos cidadãos que estiverem nas circunstâncias de serem Jurados, serão feitas em cada Distrito por uma Junta composta do Juiz de Paz, Pároco ou Capelão, e o Presidente, ou algum dos Vereadores da Câmara Municipal respectiva"... "As Câmaras Municipais, com os Juizes de Paz e Párocos, logo que receberem as listas parciais dos distritos, formarão uma lista geral, excluindo somente dela os que notoriamente não gozarem de conceito público, por falta de inteligência, integridade e bons costumes" (art. 27). Temos em nosso poder a lista geral de jurados de Porto Alegre em 1834: é uma lista de cerca de 420 nomes, um número avultadíssimo, se considerada a população da época. Note-se, entretanto, que tal lista não incluía apenas cidadãos de Porto Alegre, senão também das freguesias que pertenciam ao mesmo município: Aldeia dos Anjos, São Leopoldo, Sant'Ana do Rio dos Sinos e Belém. Se pensarmos que hoje a formação do conselho de jurados é um procedimento quase discricionário dos juizes de direito, espanta-nos o liberalismo da Regência, e o seu elevado respeito pelos princípios da soberania popular e do autogoverno.

Melhor se evidencia o caráter liberal da legislação da Regência, quando se faz sua comparação com as reformas do chamado "regresso", em 1841/42. Os círculos conservadores e de arrependidos

liberais da Corte fluminense viram nas normas democráticas do Código de 1832 uma das causas dos movimentos sediciosos das províncias, sobretudo pela latitude de poderes do Juiz de Paz de eleição popular, depositário quase único de todas as atribuições policiais. Foi pena. A legislação conservadora de 1841 e 1842, com seus exageros, representou retardamento de mais de 40 anos na introdução dos princípios de autogoverno. Talvez mais tempo, se considerarmos que as formas centralistas de administração da justiça e da polícia se perpetuaram mesmo além da Federação e da República.

A lei de 3 de dezembro de 1841, de reforma do Código de Processo Criminal, e seu Regulamento introduziram o seguinte elenco de medidas:

- a) criaram as chefias de polícia em cada província, e sua rede de delegados, subdelegados e inspetores de quartirão, em detrimento das atribuições policiais do Juiz de Paz; os chefes de polícia seriam juizes de direito nomeados pelo Imperador, dotados de amplísimos poderes seus delegados e subdelegados desfrutavam de poderes jurisdicionais;
- b) os juizes municipais e de órgãos, antes indicados em lista tríplice pelas Câmaras, passaram a ser de nomeação do Imperador;
- c) do mesmo modo, os promotores públicos passaram a ser escolhidos pelo Imperador, na Corte, ou pelos presidentes das províncias, independentemente de qualquer indicação das populações locais;
- d) as listas de jurados tocaram primariamente aos delegados de polícia, sem mais a intervenção dos juizes de paz e dos párocos; após sua elaboração, eram submetidas a uma Junta de Revisão, integrada pelo Juiz de Direito, o Promotor Público e o Presidente da Câmara Municipal. Dobrou-se, outrossim, a exigência da renda anual para ser Jurado.

A lei de 3 de dezembro de 1841 resultou de estudos e projetos de Bernardo Pereira de Vasconcelos, um liberal que se converteu em conservador. A seu respeito, escreveu Octavio Tarquínio de Souza, "A reação contra o judiciarismo policial dos liberais de 1832, com as funções policiais entregues a juizes de paz eletivos, foi certamente excessiva com a inversão operada — o policialismo judiciário, confiadas às autoridades policiais funções nitidamente judiciárias. Mas, sem a lei de 3 de dezembro, o país não se livraria da anarquia e não teria logrado a estabilidade que caracterizou o longo período do segundo reinado. A grita que a lei de 3 de dezembro suscitou entre liberais foi imensa e nela e no restabelecimento do Conselho de Estado se quis ver a causa principal da revolução de 1842. Tanto em Minas como em São Paulo, nos manifestos e proclamações, figurou como um dos motivos da revolução."

Não se nega toda a razão a Octavio Tarquínio de Souza. Mas é de lamentar-se que, no afã de cercar todas as manifestações da soberania local, o país tenha sido afogado num centralismo deformante, adiando-se indefinidamente os ensaios do "self government".

Em sua magnífica obra "Os Donos do Poder", Raimundo Faoro destaca que através do Código de Processo e do Ato Adicional de 1834, os senhores territoriais, armados da ideologia liberal, ascenderam ao poder. Mas, porque incapazes de manter a tranquilidade pública, não o puderam conservar, perdendo-o de novo para o estamento burocrático, que, segundo a tese daquele eminente historiador e sociólogo, tem invariavelmente comandado, à revelia da nação, os destinos do país.

Não estaria completa esta breve análise das instituições criadas pela Regência, se não aludissemos à Guarda Nacional, instituída em 1831 como milícia popular independente das forças armadas, embora com atribuições de "auxiliar o exército de linha na defesa da fronteira e costas". A Guarda Nacional, originalmente, também devia ficar à disposição dos juizes de paz, dos juizes criminais, dos presidentes da província e do Ministro da Justiça, acudindo com suas forças aonde se fizessem necessárias. A designação dos oficiais inferiores e dos subalternos se realizava por eleição, sob a presidência do juiz de paz do distrito; a escolha dos coronéis e majores incumbia ao governo da Regência. Toda a organização primeira da Guarda Nacional de Porto Alegre coube à Câmara Municipal, como se pode ver das atas de 29 de março, 3 e 16 de 1832.

Tratava-se de outro eficiente instrumento de autogoverno, que o 2º Império desfigurou por completo, até reduzir a um simples instrumento eleitoral.

Tais foram as instituições que, encorajando e estimulando a participação dos cidadãos na vida política, na distribuição da justiça e no controle da segurança pública, por certo despertaram os apetites republicanos da população rio-grandense, ou, pelo menos, de uma parte expressiva de seu patriado rural, gerando as condições subjetivas para o movimento sedicioso de 1835. O próprio movimento haveria de ser, contudo, o forte da motivação invocada para manear o liberalismo e vincular todo um imenso país continental às deliberações dos ministérios do Rio de Janeiro, a partir de 1841.

Esta breve análise, que está longe de esgotar o assunto das instituições municipais, policiais e ju-

diciárias do período regencial, talvez nos permita compreender melhor o clima de diástole do poder, que caracterizou o momento de eclosão da Guerra Civil de 1835, bem como avaliar a possível dissidência entre o Brasil legal, liberalmente idealizado por juristas do centro do país, e o Brasil real, ainda então destreinado para conviver amplamente com o autogoverno e a justiça de escolha popular. A bem da verdade, cumpre que se diga que os próprios farroupilhas, no projeto constitucional que esboçaram em Alegrete, em certo aspecto não adotaram princípios tão liberais quanto os herdados do Primeiro Reinado e da Regência. O município do projeto farroupilha tinha prefeitos nomeados, os ditoretos, removíveis ao nutu do Presidente da República.

E agora, para terminar, me permito suscitar uma dúvida que é, ao mesmo tempo, uma provocação aos ouvintes: por que motivo os senhores rurais do Rio Grande do Sul se rebelaram contra a Regência, que foi a mais liberal das repúblicas, enquanto suportaram passivamente, durante 45 anos, o centralismo absorvente do 2º reinado, com presidentes da província e chefes de polícia estranhos à região, e todo um sistema judiciário e policial de cunho autoritário?