

# O Distrito na Primeira República Mineira

SILVEIRA NETO

Professor de Teoria Geral do Estado da  
Faculdade de Direito da UFMG

## SUMÁRIO:

- 1 — A República Mineira em Miniatura.
- 2 — O Distrito na Constituinte.
- 3 — O Distrito na Lei Especial.
- 4 — As Atribuições do Conselho Distrital.
- 5 — As Conseqüências da Descentralização.

### 1. *A República Mineira em Miniatura*

O propósito de nosso artigo é apenas oferecer aos interessados em organização municipal alguns subsídios relativos à maneira como esse problema foi tratado em Minas Gerais, na Primeira República. Na verdade, os republicanos convertidos, talvez mais que os republicanos chamados *históricos*, foram os mais ardorosos defensores do federalismo. Em Minas, mais que em São Paulo e noutros Estados, o federalismo chegou à exacerbação, sobretudo no que concerne à organização municipal. Pode-se afirmar que Minas, naquela fase, foi mais distritalista que

propriamente municipalista, pois os distritos, de 1891 a 1903, contavam com os conselhos distritais, que eram verdadeiras mini-câmaras. Os líderes políticos mineiros quiseram que o Estado fosse, na verdade, uma pequena república, em miniatura. Daí o bicameralismo — Senado e Câmara de Deputados — que funcionou até 1930, como no plano federal. Os deputados eram eleitos por distritos; os senadores por todo o Estado, em número de vinte e quatro. Era a Câmara Alta do Estado, o poder moderador, o órgão revisor, a fim de que as leis fossem mais perfeitas e democráticas, numa época em que havia o tabu da supremacia absoluta do poder legislativo, a tal ponto que, para conceder licenças a funcionários públicos, o presidente do Estado só podia fazê-lo depois da autorização do Congresso Estadual.

Fato consumado, trataram os republicanos de organizar o Estado nos moldes do federalismo, da descentralização política e administrativa, e dentro do mais acentuado liberalismo que se podia imitar de modelos estrangeiros.

Em 1892, AFONSO PENA, antigo conselheiro do Império e futuro Presidente da República, dizia:

“O regime federativo é conquista definitiva e o elo mais forte da união dos Estados, sólida garantia dos destinos da grande pátria brasileira, à qual está reservada seguramente a glória de primeira representante da heróica raça latina, em futuro não muito remoto.” (1)

Muito interessante, na Constituinte Mineira de 91, a posição do Deputado OLINTO DE MAGALHÃES, que apresentou um projeto de Constituição pelo qual o Estado de Minas seria dividido em cantões, à maneira suíça.

O referido projeto dizia:

“Art. 2º — O Estado de Minas Gerais será dividido em tantos cantões autônomos, quantos uma lei especial determinar, e com eles formará uma união política e administrativa, organizando, de acordo com as disposições desta Constituição, a União Cantonal Mineira.” (2)

Apesar do radicalismo de alguns constituintes, a pulverização do Estado não chegou ao ponto que pretendiam, pois interveio o bom-senso dos moderados; a Constituição, promulgada em 15 de junho de 1891, deu condições, entretanto, para que, logo depois, uma lei ordinária desse autonomia aos distritos e criasse os conselhos distritais.

(1) MINAS GERAIS, n.º 7, 28-4-1892.

(2) ANAIS DO CONGRESSO CONSTITUINTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS — 1891 — Imprensa Oficial — Ouro Preto — 1896.

## 2. O Distrito na Constituinte

A organização municipal foi um dos temas mais debatidos na Constituinte Mineira de 1891. O projeto do governo, enviado ao Congresso, era comedido, e tomava como base da organização do Estado o Município e não o distrito. Mas, logo de saída, foi criticado por vários constituintes, inclusive o futuro presidente do Estado, SILVIANO BRANDÃO, de ser um projeto centralizador. O Senador CAMILO DE BRITO (que foi senador desde 1891 a 1924, quando faleceu; professor da Faculdade Livre de Direito, da qual foi também fundador), propôs que os cidadãos dos distritos participassem na administração municipal. Dizia ele:

“É preciso que os habitantes do distrito tenham a iniciativa na decretação das taxas, dos melhoramentos e de todas as medidas que forem de seu peculiar interesse. Não basta a liberdade política, é mais necessário que se mantenha o direito de reunião, de associação e de petição.” (3)

O corifeu da autonomia distrital foi o Senador CARLOS FERREIRA ALVES, que afirmou, num de seus discursos:

“O meu interesse, tomando parte na discussão da presente constituição, é defender especialmente a vida local. Só pode haver verdadeira federação no dia em que o município for independente e autônomo.” (4)

A autonomia do município, para CARLOS ALVES, tinha, realmente, sentido local. Assim, ele justificou a sua emenda apresentada ao projeto do governo:

“Digo que ofereço uma emenda concedendo ao distrito de paz completa administração local; o distrito terá seu conselho composto de três cidadãos eleitos pelo povo para servir de mediador entre os interesses da população e o município. Lá está o cemitério, o embelezamento das povoações, a água potável, a viação pública, a instrução primária, e compreendem os nobres congressistas que são coisas todas peculiares ao distrito.” (5)

Seria longo citar os debates a respeito do assunto, que demonstraram o interesse de muitos congressistas em concretizar, em Minas, um tipo de federalismo estendido até aos lugarejos, o que seria, efetivamente, uma espécie de *self government*.

Depois de debates, emendas, substitutivos, discussões, a Constituição Mineira de 91 apresentou, no Título II, a organização municipal. O

(3) ANAIS — *Idem* — Pág. 101.

(4) ANAIS — *Idem* — Pág. 101.

(5) *Idem* — Pág. 103 — Sessão de 5-5-1891. CARLOS FERREIRA ALVES era médico, formado pela Faculdade de Medicina do Rio. Clinicou em São João Nepomuceno, onde fez carreira política. Foi deputado à Assembléa Provincial de Minas; aderiu à República e, no dizer de JOAQUIM DUTRA, seu sucessor no Senado mineiro, foi um verdadeiro patriarca. (ANAIS DO SENADO MINEIRO, 1896, sessão de 18-6-96.)

município seria a unidade básica da administração estadual, mas, no art. 77, previu a criação dos conselhos distritais ou minicâmaras.

Estabeleceu o art. 74:

“O território do Estado, para sua administração, será dividido em municípios e distritos, sem prejuízo de outras divisões que as conveniências públicas aconselharem.”

A Constituição apenas ofereceu algumas bases para a organização dos municípios, deixando o mais para uma futura lei especial.

Pode-se inferir, da atenta leitura do art. 74, que foi muito grande o choque entre os federalistas extremados e moderados, e os ANAIS da Constituinte estão repletos dos debates sobre o assunto.

A criação dos conselhos distritais, pela Constituinte, não se fez, portanto, de modo tranqüilo; enquanto o Senador CARLOS ALVES os defendia, com veemência, o Deputado INACIO MURTA considerou-os sem nenhuma utilidade, “um verdadeiro trambolho”. (6) Certamente foi por causa desse conflito de opiniões que a Constituição acabou adotando uma posição comedida e estabeleceu que o órgão deliberativo do município era a Câmara Municipal. É o que se vê no art. 75, item II:

“A administração municipal, inteiramente livre e independente, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse, será exercida em cada município por um conselho eleito pelo povo, com a denominação de Câmara Municipal.”

### 3. O Distrito na Lei Especial

Separados os dois órgãos do poder legislativo, após a promulgação da Constituição, o Senado estadual imediatamente discutiu a lei sobre organização municipal. O projeto foi acimado de inconstitucional pelos Senadores CAMILO DE BRITO e MELLO FRANCO, em vista de estar inovando, quando o mesmo devia ficar nos limites da Lei Magna do Estado. MELLO FRANCO afirmou:

“O distrito, compreendido e criado, como foi pela comissão, é uma criação política, e uma criação política que não pode ser derivada da Constituição, porque não organizou mais esse novo embrionário poder.” (7)

Para MELLO FRANCO, o projeto de organização municipal dava excessiva liberdade aos municípios e estava fora da nossa realidade so-

(6) ANAIS DO CONGRESSO CONSTITUINTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS, pág. 336.

(7) ANAIS DO SENADO -- Ano de 1891 e 1892 -- Imprensa Oficial -- 1911 -- 2.ª edição -- Pág. 94.

cial, dizendo ser o mesmo “inaplicável ao estado atual de nossa civilização, e este é, a meu ver, o seu maior defeito”. (8)

Os próprios senadores estaduais consideravam o projeto de organização municipal excessivamente livre; MELLO FRANCO dizia que “a nossa Constituição criou o município libérrimo, admitindo até o estrangeiro tomar parte em seus negócios”. (9)

SILVIANO BRANDÃO afirmava: “Não há Estado nenhum que tenha organização municipal tão livre como a nossa.” (10)

CARLOS ALVES lamentava não ter havido o direito de voto para a mulher nas eleições municipais. (11)

A argumentação de MELLO FRANCO, como Juiz de Direito que fora e seguro jurista que era, visava demonstrar que o projeto, tal como a comissão mista havia apresentado ao Senado estadual, havia inovado a Constituição, dando autonomia ao distrito. Dizia ele:

“Para que fosse o distrito uma criação puramente administrativa, era preciso que não tivesse poder deliberativo e executivo independentes.” (12)

Aprovado no Senado estadual, o projeto da organização municipal foi remetido à Câmara dos Deputados, onde teve tramitação tranqüila. Mas, nessa Casa, a palavra de maior expressão, no assunto, foi a do Deputado ILDEFONSO ALVIM, que, por ocasião da Constituinte, já havia discutido amplamente o problema. Apesar de reconhecer o liberalismo do projeto, ALVIM criticou-o em muitos aspectos. Vale a pena transcrever alguns trechos de seu discurso, na Câmara:

“Quando em uma das sessões deste Congresso ofereci um substitutivo ao título relativo à organização municipal, eu disse que deveríamos proceder para com os municípios do mesmo modo que a União procedeu para com os Estados.

Deveríamos estabelecer apenas em nossa Constituição as teses gerais sobre as quais organizar-se-iam os nossos municípios e deixar essa organização a cada um deles, independente de qual-

(8) ANAIS — *Idem* — Sessão de 17-7-1891.

(9) ANAIS DO SENADO — *Idem* — Pág. 96.

(10) *Idem* — Pág. 82.

(11) *Idem* — Pág. 82.

(12) *IDEM* — Pág. 98 — Virgílio Martins de MELLO FRANCO era de Paracatu, onde nasceu em 1839. Ao lado de CAMILO DE BRITO E LEVINDO LOPES, foi um dos três maiores senadores estaduais de Minas. Exerceu o mandato desde a Constituinte de 91 até o seu falecimento, em 1922. Espírito liberal e independente, dotado de grande probidade e coerência intelectual, foi um dos nomes mais expressivos da Primeira República Mineira. AFONSO ARINOS biografou-o em UM ESTADISTA DA REPÚBLICA; por ocasião de seu falecimento, o MINAS GERAIS dedicou-lhe longo necrológico no número de 2-1-1923.

O autor deste artigo está realizando uma pesquisa sobre o Senado Mineiro, que será oportunamente editada, e na qual serão expostos os aspectos principais do legislativo mineiro na primeira fase republicana.

quer lei ordinária reguladora do assunto, por isso que eu receava qualquer exorbitância por parte do legislador ordinário, atentatória da autonomia municipal.

Esse receio, Senhor Presidente, com grande mágoa o declaro, tornou-se para mim hoje em dura realidade. No projeto que discutimos deu-se essa exorbitância, estabelecendo-se até disposições para completa organização distrital.

Terá para isso competência o Congresso? Parece-me que não.

A Constituição, em diversos artigos, procura garantir a autonomia municipal e essa autonomia burlou-se ou burlar-se-á, desde que sejam aprovadas todas as disposições do projeto, por isso que nele não se atende à *diversidade de circunstâncias* dos nossos municípios e distritos, principal meta dos partidários da autonomia ou do federalismo.

Dá-se, pelo projeto, uma organização uniforme a todos os municípios e distritos do Estado, sem ao menos deixar-se cousa alguma nesse sentido para, por eles, ser feita.

Será isto autonomia?!

Autonomia para escolher onde não há o que escolher, mas sim obedecer.

Não há dúvida alguma que as disposições do projeto são liberais; mas onde a garantia de permanência para essas disposições?

Amanhã virá um outro Congresso que pense de modo diferente e adeus organização municipal e distrital.” (13)

O projeto foi sancionado e transformado na Lei nº 2, de 14 de setembro de 1891. Pelo cotejo dos dispositivos dessa lei com o texto da Constituição Estadual, pode-se, realmente, notar que o legislador ordinário foi bastante além da Carta Magna e deu grande autonomia ao distrito. Vamos aos dispositivos da Lei:

“Art. 1º — O distrito é a base de organização administrativa do Estado de Minas Gerais.

§ 1º — O distrito é a circunscrição territorial que tem administração própria, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse.

§ 2º — A sede do distrito é a povoação em que houver um conselho administrativo, criado pela Câmara Municipal.

(13) ANAIS DA CAMARA DOS DEPUTADOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 1891, pág. 256.

*Art. 2º* — O município é a reunião de distritos, formando outra circunscrição administrativa, com direitos, interesses e obrigações distintas; pode, porém, constar de um só distrito.

*Parágrafo único* — A sede do município é a povoação nele elevada à categoria de cidade ou vila.

*Art. 3º* — A criação de um distrito depende das seguintes condições:

1ª — população não inferior a mil habitantes, ou renda líquida, municipal, de um conto de réis por ano;

2ª — terreno necessário para logradouro público, a juízo da Câmara Municipal;

3ª — terreno decentemente fechado, nas imediações da povoação, para cemitério público;

4ª — existência de edifícios públicos para casa do Conselho Distrital e de instrução pública primária.”

Mais adiante, os dispositivos sobre a composição da Câmara e do Conselho Distrital:

*Art. 10* — A Câmara Municipal se comporá de 7 a 15 membros, com a denominação de vereadores, sendo cada distrito nela representado por um vereador, pelo menos.

*Art. 11* — O Conselho Distrital compor-se-á de 3 a 5 membros, com a denominação de conselheiros distritais.

*Art. 12* — A Câmara Municipal, depois de feita a divisão distrital, e no último ano de seu mandato, fixará para o triênio seguinte o número de seus membros, o de vereadores que a cada distrito compete eleger e o de cada Conselho Distrital, respeitando as disposições dos dois artigos antecedentes.

*Art. 13* — O exercício das funções de vereador, de membro do Conselho Distrital, de agente executivo municipal e de agente executivo distrital durará três anos, podendo os cidadãos eleitos renunciar o mandato em qualquer tempo.

*Art. 14* — São condições de elegibilidade para os cargos de vereador, de membro do Conselho Distrital e de agente executivo municipal:

1ª — a posse dos direitos políticos;

2ª — saber ler e escrever;

3ª — a idade de 21 anos completos;

4ª — ter dois anos de domicílio e residência no município.

*Parágrafo único* — O estrangeiro que reunir as 2ª e 3ª condições, tiver quatro anos domiciliado e residência no município e for contribuinte do cofre municipal poderá ser eleito vereador ou agente executivo municipal, assim como membro do Conselho Distrital.”

A Lei nº 2, sancionada pelo Presidente José Cesário de Faria Alvim, era muito extensa e minuciosa, com 95 artigos. Continha os seguintes títulos: *Título I* — Da administração municipal; *Título II* — Da administração distrital; *Título III* — Da Assembléa Municipal; *Título IV* — Disposições Gerais e Transitórias. Cada Título desdobrava-se em vários Capítulos.

#### 4. *As Atribuições do Conselho Distrital*

A fim de que o leitor possa ter uma noção mais exata do que foi o distrito na primeira república, em Minas Gerais, é suficiente considerar as atribuições do Conselho Distrital, na Lei nº 2.

Embora o capítulo seja um pouco extenso, a sua transcrição aqui é necessária.

“*Art. 54* — Ao Conselho Distrital compete:

§ 1º — Resolver sobre a administração dos bens do distrito.

§ 2º — Promover e auxiliar, pelos meios ao seu alcance, a fundação de escolas de instrução primária, sujeitas à inspeção do seu agente executivo e ao regulamento da Câmara Municipal, criar estabelecimentos de beneficência para asilo de indigentes, doentes incuráveis, recolhimento de expostos e quaisquer outros fins humanitários.

§ 3º — Velar pela execução do estatuto municipal e especialmente sobre o modo de fruição do logradouro comum dos moradores do distrito, concedendo licenças para cortes de lenha, tirada de madeiras, colheitas de frutos etc.

§ 4º — Deliberar sobre contratos para a construção de obras do interesse do distrito e sobre a aquisição de imóveis para o serviço ou por motivo de utilidade distrital.

§ 5º — Representar a Câmara Municipal sobre a alienação de imóveis no distrito.

§ 6º — Decidir sobre a aceitação de heranças, legados e doações feitas ao distrito, com ou sem condições.

§ 7º — Dar autorização ao agente executivo distrital para intentar ação em juízo, quando assim convenha ao distrito.

§ 8º — Formular o regulamento do cemitério, mercado e de outros serviços do distrito, sendo estes atos submetidos à aprovação da Câmara Municipal.

§ 9º — Criar quaisquer taxas que julgue necessárias para serviços do interesse especial do distrito, contanto que não vá de encontro às leis em vigor.

§ 10 — Deliberar sobre o orçamento da receita e despesa do distrito, mediante proposta do agente executivo distrital, orçamento que será anual, distribuído por verbas e será em tempo conveniente remetido à Câmara Municipal, para que seja contemplado, em rubrica especial, no orçamento municipal.

§ 11 — Aplicar a renda do distrito, como entender conveniente, contanto que seja em misteres do interesse do distrito.

§ 12 — Criar os empregos necessários para os serviços especiais do distrito e nomear para eles empregados, mediante proposta do agente executivo distrital.

§ 13 — Prestar anualmente contas de sua gestão à Assembléia Municipal.” (14)

Aí está, legalmente, o Conselho Distrital, realmente uma espécie de mini-câmara, com amplas atribuições. O município, nessa sistemática jurídica, uma federação de distritos. Era o princípio federativo levado até às últimas conseqüências, ou seja, até aos lugarejos do interior.

##### 5. As Conseqüências da Descentralização

Veio o tempo, com a experiência, mostrar que o Senador MELLO FRANCO tinha razão ao afirmar não haver maturidade política suficiente para concretizar uma descentralização tão acentuada como a que votaram os legisladores mineiros. É preciso entender-se que, naquela época, não havia partidos; as lutas políticas desenrolavam-se através dos clãs existentes em cada lugar ou região, com seus chefes ou “coronéis”, as quais degeneravam, não raro, em desmandos, perseguições e até carnificinas. Mais tarde, em 1898, fundou-se o Partido Republicano Mineiro, o famoso P.R.M., que teve tanta importância na vida política brasileira. O P.R.M., como partido único, escolhia os candidatos e os elegia; era difícil, senão impossível, eleger-se fora dele. O sistema partidário, monolítico, era muito simples: o partido era a ligação entre o poder central (o Presidente do Estado) e os “coronéis” do interior. A Comissão Executiva do P.R.M. era o órgão que decidia tudo, nas câmaras palacianas. O Partido recebia o apoio dos “coronéis” e estes do Partido; em cada lugar, o Partido era representado pela facção dominante. Como o sistema eleitoral da época propiciava fraudes, as eleições não eram, na realidade, senão

(14) COLEÇÃO DAS LEIS — 1891 — Imprensa Oficial — Ouro Preto — 1895 — Arquivo Público Mineiro.

nomeações dos candidatos indicados pelo Partido. Havia deputados eleitos por distritos que eles nem ao menos conheciam.

Sob o aspecto que estamos analisando o problema, o que se pode notar é que tudo dependia do jogo político local. O Palácio da Liberdade dava cobertura ao clã vitorioso. Esse original sistema conseguiu manter o equilíbrio político, em Minas, durante toda a primeira república. Acontece, porém, que a autonomia municipal acabou degenerando em abusos, que iam repercutir na área do poder legislativo. Os ANAIS do Senado mineiro estão repletos de casos dessa natureza; muitas decisões das Câmaras Municipais eram anuladas pelo Legislativo. O que era muito comum, na época, era a dualidade de Câmaras no mesmo município. As facções desentendiam-se; uma não aceitava o mando da outra; como resultado, a cissiparidade da Câmara Municipal em duas.

Os legisladores mineiros foram verificando, aos poucos, que os resultados da exagerada autonomia municipal eram negativos. Então trataram de mudar a lei. A experiência foi relativamente curta; em 1903, foram extintos os Conselhos Distritais.

Em 17 de setembro de 1903, foi promulgada a Lei nº 373, que dispôs o seguinte:

*“Art. 1º — É da exclusiva competência do Congresso a criação, supressão e desmembramento de distritos, assim como a mudança de sede.*

*Art. 2º — Ficam extintos os Conselhos Distritais a que se refere o final do art. 9º da Lei nº 2, de 14 de setembro de 1891.”*

A Lei nº 373 visou acabar com os abusos na criação e emancipação dos distritos, mas não solucionou inteiramente o problema. Nos anos subsequentes, eram numerosos os casos oriundos das Câmaras Municipais que iam parar no Legislativo. Era muito comum a criação de distritos transformar-se num problema meramente eleitoreiro. Em 1923, o senador estadual FRANCISCO ESCOBAR denunciava a indiscriminada criação de novos municípios, através de distritos que não tinham condições de serem emancipados. <sup>(15)</sup>

O objeto deste artigo não comporta maiores indagações sobre o assunto, mas cremos ter ficado evidente a proposição inicial: a autonomia municipal, em Minas, mormente até 1903, foi mais propriamente distritalista que municipalista. E ela representou a aplicação do princípio federativo levado ao mais alto grau, dentro de uma realidade social e política que não comportou essa acentuada autodeterminação local.

---

(15) ESCOBAR era natural de Jaguari, onde nasceu em 1865. Intendente municipal em São José do Rio Pardo, foi amigo de EUCLIDES DA CUNHA, a quem ajudou, quando o autor de OS SERTÕES ali residiu. ESCOBAR foi nomeado prefeito de Poços de Caldas, por Wenceslau Brás. A Comissão Executiva do P.R.M. deu-lhe uma cadeira no Senado mineiro. A sua passagem por aquela Casa ficou marcada, sobretudo, por seu famoso discurso sobre o problema municipal.