

## Notas sobre a organização institucional do império português: O Antigo Regime europeu e os conselhos camarários

DOI: 10.15175/1984-2503-201911204

Luize Stoeterau Navarro\*

### Resumo

O artigo se destina ao estudo da organização política, institucional e jurídica do Império Português. Tendo como marco teórico os estudos de António Manuel Hespanha, busca analisar o antigo Regime português, caracterizado pelo sistema corporativo, pulverização de poderes e economia moral de privilégios. Ainda, será feita uma análise da aplicação do *ius commune*, direito comum escrito, que consiste na união dos direitos romano, canônico e consuetudinário, aplicado sempre de forma subsidiária aos costumes locais. Por fim, será estudada a organização dos espaços do império português em câmaras municipais. Assim, espera-se formar um panorama do direito e das instituições do período. O método utilizado será o indutivo, por meio de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Império português; Direito; instituições; Antigo Regime.

### Notes on the institutional organization of the Portuguese Empire. The European Ancien Régime and municipal councils

#### Abstract

The following article aims to study the political, institutional, and legal organization of the Portuguese Empire, taking the studies of António Manuel Hespanha as its theoretical framework. It aims to analyze the Ancien Régime in Portugal, characterized as it was by the corporate system, the pulverization of powers, and by the moral economy of privileges. It analyzes the application of *ius commune* – written common law – which consists in the union of Roman, Canon, and customary law, always employed in a subsidiary fashion to local customs. Finally, it concludes by touching on the organization of the spaces of the Portuguese Empire in municipal chambers, taking into account the specific nature of the period's law and institutions. The inductive method will be used, by means of bibliographic research.

**Keywords:** Portuguese Empire; Law; institutions; Ancien Régime.

### Notas sobre la organización institucional del imperio portugués. El Antiguo Régimen europeo y los consejos de las cámaras

#### Resumen

El artículo está destinado a estudiar la organización política, institucional y jurídica del Imperio portugués, teniendo como marco teórico los estudios de António Manuel Hespanha. Busca analizar el Antiguo Régimen en Portugal, caracterizado por el sistema corporativo, la pulverización de poderes y la economía moral de privilegios. Examina la aplicación del *ius commune*, derecho común escrito, que consiste en la unión de los derechos romano, canónico y consuetudinario, aplicado siempre de forma subsidiaria a las costumbres locales. Aborda, en última instancia, la organización de los espacios del Imperio portugués en los ayuntamientos, con miras a la especificidad del derecho y de las instituciones del momento. El método utilizado será el inductivo, por medio de la búsqueda bibliográfica.

**Palabras clave:** Imperio portugués, derecho, instituciones, Antiguo Régimen.

---

\* Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Bolsista da CAPES e Max-Planck Institute for European Legal History. E-mail: [luize\\_navarro@yahoo.com.br](mailto:luize_navarro@yahoo.com.br). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-5788-8993>

## Notes sur l'organisation institutionnelle de l'Empire portugais. L'Ancien Régime européen et les conseils municipaux

### Résumé

Cet article vise à étudier l'organisation politique, institutionnelle et juridique de l'Empire portugais, avec comme base théorique les travaux d'António Manuel Hespanha. On cherchera à analyser l'Ancien Régime au Portugal, caractérisé par un système corporatiste, l'atomisation des pouvoirs et l'économie morale des privilèges. On analysera également l'application du *ius commune*, à savoir le droit commun écrit, qui consiste en l'union des droits romain, canonique et consuetudinaire, et s'applique toujours de manière subsidiaire aux coutumes locales. Sera finalement abordée l'organisation des espaces de l'Empire portugais en chambres municipales, tout en gardant à l'esprit la spécificité du droit et des institutions de cette époque. La méthode utilisée sera inductive, par l'entremise de recherches bibliographiques.

**Mots-clés :** Empire portugais ; Droit ; institutions ; Ancien Régime.

### 葡萄牙帝国体制组织：旧政权与议事会

#### 摘要

本文以 António Manuel Hespanha 的研究为理论框架，旨在分析葡萄牙帝国的政治组织，机构和法律组织。作者研究了葡萄牙的旧政权的一些基本特征（利益集团垄断，权力碎片化，特权化的道德经济），同时分析了葡萄牙的普通法（*ius commune*）的应用。它是一种普通的成文法，融合了罗马法，教会法和习惯法，并且总是附属于当地习俗。鉴于该时期法律和制度的特殊性，我们也研究了葡萄牙帝国的市议会中的组织问题。使用的方法是查阅文献与归纳法。

**关键词：**葡萄牙帝国；法律；机构与制度；旧政权。

## Introdução

Desde seu “descobrimento” até sua independência, em 1822, o território brasileiro esteve sob domínio português. Foram 322 anos em que a influência portuguesa moldou os contornos do desenvolvimento brasileiro. O idioma, a cultura e a religião portuguesa encontraram seu caminho através do Atlântico e criaram profundas raízes em terras tropicais. Mas não apenas eles, de Portugal veio também a organização política e a tradição jurídica que regularam a colônia e seus moradores durante esse período.

Nesse cenário, o Direito apresentava excepcional importância, não somente por formar as estruturas institucionais que embasavam o império, mas também por ter grande influência na vida social da população. Por tal motivo, uma análise do período a partir do ponto de vista da História do Direito torna-se de grande valia.

O trabalho irá tratar da organização administrativa, institucional e política do Brasil colônia, que se enquadra num contexto maior, o do Império Português, estendido ao redor de todo o globo. Partindo da compreensão da lógica do Antigo Regime português e do Direito Comum europeu e analisando a configuração camarária e sua importância em todo o império, espera-se formar um quadro do aparato jurisdicional e político presente no Brasil durante o período.

## **O Império Português e o Antigo Regime**

Primeiramente, é importante a noção de que as colônias, dentre elas o Brasil, se incluíam na lógica mais abrangente do Império Português, simplesmente porque dele faziam parte. Esse entendimento auxilia a compreensão da “complexidade das redes e conexões que ligam os diferentes domínios ultramarinos, entre si e com o centro da monarquia” (BICALHO; FERLINI, 2005, p. 91-105).

A inserção do Brasil no contexto imperial português é essencial, porque evita anacronismos. Com a compreensão de que foi com o passar do tempo que os portugueses incorporaram partes do território americano e a visão, mais acurada historicamente, de que o Brasil ainda não existia como unidade territorial, política e cultural nesses primeiros séculos de convivência com os europeus, pode-se fazer uma análise mais adequada do período. Vislumbrando a América do Sul oriental como parte de um império maior, que incluía territórios na Ásia e África, pode-se buscar compreender seu papel nas redes de comércio e poder que surgiam e se desdobravam no período, trazendo as navegações oceânicas e a própria formação do Brasil para um contexto histórico mundial (ALENCASTRO, 2000).

A ideia de Brasil surge apenas no século XVIII, com projetos que de fato definem uma realidade político-administrativa brasileira. Até esse momento, o que existe é o Antigo Regime português, um regime monárquico com economia política de privilégios (HESPANHA, 2012, p. 50).

Em um sistema característico do Antigo Regime, honras e distinções eram oferecidas pelo monarca como graças em troca de serviços prestados, o que acabava por aumentar o poder e o prestígio não apenas daqueles que os realizavam, como também o poder do próprio rei, que acumulava uma legião de cidadãos dispostos a fazer suas vontades. Como bem observa Maria Fernanda Bicalho (2005, p. 23), trata-se de um círculo vicioso, a que se chama de ‘economia da mercê’:

O imperativo do dar criava uma cadeia de obrigações recíprocas: disponibilidade para o serviço régio; pedido de mercês ao rei em retribuição aos serviços prestados; atribuição / doação de mercês por parte do rei; engrandecimento / atribuição de status, honra e posição mais elevada na hierarquia social devido as mercês recebidas; agradecimento e profundo reconhecimento / reforço dos laços de submissão, lealdade e vassalagem; renovada disponibilidade de prestar mais e maiores serviços do monarca. Tratava-se, como afirma Olival, de um verdadeiro círculo vicioso. Aquilo que a autora chama de ‘economia da mercê’ tornou-se a base fundadora de uma cultura política de Antigo Regime – tanto na Europa, quanto nos trópicos.

Hespanha (2012, p. 72) discorre sobre essa chamada economia e afirma que os atos da graça dos soberanos funcionam como “prerrogativas extraordinárias e muito exclusivas dos vigários de Deus na terra – os príncipes”. Por meio deste artifício, replicam a graça de deus na terra e conseguem criar novas normas ou revogar normas antigas, tornar pontualmente ineficazes normas existentes, modificar a natureza das coisas humanas e redefinir o que cabe a cada um, concedendo prêmios ou mercês.

Acredita o historiador do direito, no entanto, que não se tratam de ações arbitrárias e completamente flexíveis do soberano. A sociedade da época era regida pela ideia de ordem natural e, em que pese a liberdade do príncipe, a graça se incluía nesse paradigma, consistindo apenas em um nível superior dessa ordem. Para ele, a economia do dom resultava em uma cadeia de vantagens políticas bastante valiosa para os príncipes, vez que exaltava a magnificência, fortuna e poder do benfeitor (HESPANHA, 1994, p. 156-157).

Apesar do fortalecimento do poder real, a coroa era apenas um dos vários polos de poder existentes – sendo todos autônomos e autorregulados –, ainda que fosse de certa forma mais forte ou superior. António Manuel Hespanha acredita que nos seiscentos e setecentos o poder em Portugal se organizava naquilo que se denomina de ‘paradigma jurisdicionalista’, e não num contexto estadualista, do qual muitos historiadores partem em suas análises. Para ele, isso ocorre justamente porque o poder não era exclusivo da coroa, havendo uma multiplicidade de núcleos autônomos em relação ao centro, com jurisdição e direito próprios.

Explica-se. O paradigma estadualista está atrelado à noção de estado moderno, o que Hespanha associa a uma instituição que detém com exclusividade o poder de coação legítima e a busca do interesse público. Opondo-se ao Estado, está a sociedade civil, privada de qualquer forma de poder público. O conceito de Estado surge justamente com a progressiva tomada dos poderes políticos pela coroa – o que ocasiona a existência de uma entidade hegemônica politicamente – e tem um viés normativo, já que comanda que o Estado seja separado da sociedade civil, separando o interesse público do privado (HESPANHA, 1984, p. 28).

A lógica estadualista encontra-se, portanto, em desacordo com o tipo de organização social característico do Antigo Regime. Isso por que os principais atributos dessa forma de organização são o poder com caráter globalizante – o que ocasionava a indistinção entre poder político e poder econômico – e a pulverização desse poder, que podia ser encontrado em uma multiplicidade de órgãos sociais. É, por esses motivos, impossível a localização do

poder social em uma só entidade, de forma que a distinção entre Estado e sociedade civil, base do paradigma estadualista, torna-se completamente inadequada.

Hespanha destaca algumas consequências, conceituais e classificatórias, dos instrumentais ideológicos e dogmáticos deste paradigma para a historiografia do Antigo Regime. De forma bastante resumida, o que ocorre é a redução de sua alteridade estrutural, pois “as instituições pré-revolucionárias, reinterpretadas a luz dos quadros dogmáticos e ideológicos modernos, perdiam sua autonomia estrutural e funcional e eram reduzidas a antecipações das instituições do Estado burguês-liberal” (HESPANHA, 1984, p. 30).

O paradigma jurisdicionalista, por sua vez, é típico do sistema corporativo clássico e adequado à lógica do Antigo Regime.

A sociedade corporativa pode mais facilmente ser explicada pela metáfora que a compara a um corpo humano, metáfora comum à época. Cada membro do corpo tem seu papel e funções biológicas, diferentes das dos demais; mas todos os diferentes órgãos são indispensáveis para que se mantenha a integridade ou unidade do ser. Há membros com funções mais dominantes, como a cabeça (rei), mas ainda assim ela não subsistiria não fosse o resto do corpo.

Como bem ressalta Hespanha (1994, p. 299), “o pensamento medieval sempre se manteve firmemente agarrado à ideia de que cada parte do todo cooperava de forma diferente na realização do destino cósmico”. Disso decorre a impossibilidade do monarca de centralizar todos os poderes políticos, pois cada membro tem sua importância e sua função na ordem geral. Assim sendo, a Coroa partilhava do poder com os demais corpos.

O governo deveria, por isso, basear-se na autonomia político-jurídica de cada corpo social, respeitando sempre sua predisposição natural para certas tarefas. Isso significa, de acordo com Pierangelo Schiera, que cada corpo deve se autogovernar, resolvendo seus problemas internamente e sem a influência de outros corpos, especialmente do monarca, autoridade jurisdicionalmente superior (SCHIERA, 1984, p. 38). Ressalte-se que essa superioridade da coroa não remetia a ideia de posse exclusiva ou ilimitada do poder pelo soberano, mas antes a hierarquização dos numerosos núcleos de poder, sendo que um era apenas preeminente ou superior aos demais.

Nesse contexto, a função da monarquia – representada pela cabeça na metáfora corporativa - não é a destruição da autonomia dos demais corpos sociais, mas sim a de representar justamente a unidade e manter a harmonia de todos os membros, “atribuindo a cada um aquilo que lhe é próprio, garantindo a cada qual seu estatuto (‘foro’, ‘direito’,

‘privilégio’); numa palavra, realizando justiça (comutativa)” (HESPANHA, 1994, p. 300). Portanto, no paradigma jurisdicionalista, o objetivo último do bom governo era a justiça, entendida como dar a cada um o que é seu.

O conceito de justiça é, assim, central para a ideia de poder no Antigo Regime, uma vez que “a justiça não era apenas uma atividade de poder [...] ela era – enquanto se manteve pura a sua imagem tradicional – a primeira, se não a única, atividade do poder” (HESPANHA, 1994, p. 217). Justamente por isso, os meios do exercício do poder deviam ser, fundamentalmente, juízos proferidos pelas autoridades competentes, motivo pelo qual até o final do século XVIII o exercício da política era praticamente indissociável dos meandros da justiça, sendo, sobretudo, “coisa de juristas” (HESPANHA, 1994, p. 217).

Voltando ao paradigma jurisdicionalista, tido como modelo de ação político-administrativa, sabe-se que para além dele há ainda mais duas características que explicam e definem o antigo regime português, de acordo com Hespanha: o governo poli-sinodal (modelo de organização) e o processo burocrático (estilo de processamento de assuntos).

O governo sinodal ou poli-sinodal se realiza por meio de concelhos, tribunais ou juntas, cada um especializado em uma área jurisdicional determinada. Em Portugal, os concelhos tinham grande autonomia frente as decisões da coroa e garantiam que todos os pontos de vista fossem expressados, devido a sua constituição heterogênea. No entanto, acabavam trazendo obstáculos a prontidão e certeza – típicas das decisões individuais – que a administração desejava (HESPANHA, 1994, p. 287).

Por fim, o processo burocrático, que não era mais do que o estilo de processamento do expediente utilizado para efetivar toda essa organização político-administrativa: a forma escrita. Enquanto teve a vantagem de permitir a manutenção de espaços distantes, no próprio reino e no ultramar, sendo suporte para as mensagens políticas e instrumento de centralização do poder, a implantação da forma escrita também consolidou os pontos de vista da burocracia. Ou seja,

[...] a ‘consulta’ materializa o ponto de vista do tribunal ou do conselho e autonomiza-o em relação a vontade do soberano. Nela, o tribunal objectiva os pontos de vista ‘técnicos’ (ou os seus pontos de vista políticos), que, assim, ganham autonomia em relação aos pontos de vista ‘políticos’ do soberano; através dela, e da sua fundamentação, o ‘tribunal’ pressiona o soberano no sentido de uma certa decisão (HESPANHA, 1994, p. 293).

Ainda, para além dessas três principais características, pode-se acrescentar como atributo dessa estrutura de Antigo Regime o carácter natural de constituição da sociedade, que submetia os corpos sociais às leis fundamentais da natureza. Tais leis são a base do



Direito Natural, que pressupõe a existência de uma ordem superior no mundo, anterior e mais elevada do que a vontade ou as leis dos homens.

Estando todas as coisas organizadas obedecendo aos estímulos naturais, também a sociedade e os homens obedecem a esses estímulos. Da mesma forma em que as plantas tendem para a luz, as instituições humanas também seguem uma ordem, um impulso maior que os determina e guia e que subordinava também os órgãos da sociedade corporativa e suas manifestações de poder. No âmbito da justiça, por exemplo, isso significava um freio ao mero arbítrio, pois era sempre necessário justificar as decisões tendo em mente a finalidade natural do governo, que compreendia a justiça e a governabilidade em si, faculdades próprias dos reis.

A justiça era concebida como uma expressão da vida social e política, sendo aberta também a religiosidade (WEHLING, A.; WEHLING, M., 2004, p. 27) e, em meio a esse contexto social, além da justiça das corporações, vigia o *ius commune*, nomenclatura dada ao direito da Europa Ocidental do século XII ao XVII. Era uma espécie de direito vigente em um âmbito mais amplo e menos particular, propenso ao geral, tido como comum justamente por que fundado na razão natural (HESPANHA, 2012, p. 121-160).

Cavanna (1982, p. 97) destaca que a consolidação do modelo do *ius commune* se deu pela jurisprudência, pelo uso, acreditando tratar-se, assim, de um direito jurisprudencial que misturava elementos do direito comum, representados pelas glosas, com o direito canônico: “É a jurisprudência o verdadeiro sujeito ativo, construtor e unificador do típico regime que se tem chamado de ‘direito comum’; a jurisprudência é o elemento coordenador e sistematizador, ao ponto de se transformar, mesmo ela, em fonte do direito comum”.

Caracterizado pela união entre direito canônico, direito romano e direito consuetudinário, o *ius commune* apresentava como característica principal e motivo de seu nome a propensão para a unidade. Isso se deve não somente a união de diversas fontes de direito, como já explicitado, mas também a sua constituição enquanto direito tendencialmente único; a utilização do saber comum; ao seu ensino bastante unificado em universidades por toda a Europa; e a utilização de uma língua universal, o latim.

Hespanha traz duas especificações quanto a essa unidade atribuída ao *ius commune*. Em primeiro lugar, destaca que a unificação diz respeito, fundamentalmente, aos círculos da cultura jurídica universitária: com o afastamento desse núcleo acadêmico, em direção a culturas jurídicas mais populares, também a unidade vai se dissipando, havendo até mesmo áreas sociais em que o direito culto não chegava. Em segundo lugar,

explicita que unidade, nesse caso, não significa homogeneidade. Isso por que no contexto em questão a ideia do direito comum aliava-se ao reconhecimento das especificidades dos direitos locais (HESPANHA, 2012, p. 115).

Num contexto de pluralidades jurídicas, a unidade do *ius commune* não o tornava superior as demais manifestações jurídicas. O direito comum era tido como subsidiário, o que significa dizer que era aplicado somente em casos não solucionáveis com a utilização dos instrumentos e regras das esferas de direitos particulares (GROSSI, 2014, p. 17). Por isso, a convivência entre os diferentes níveis de direito era central, sempre voltada para a melhor resolução dos casos concretos:

Na arquitetura do *ius commune*, a primeira preocupação era torna-los harmônicos na sua diversidade, sem que isso implicasse que alguns deles devessem ser absolutamente sacrificados aos outros. [...] Pelo contrário, todas as normas deviam valer integralmente, umas nuns casos, outras nos outros. Assim, cada norma acabava por funcionar, afinal, como uma perspectiva de resolução do caso, mais forte ou mais fraca segundo essa norma tivesse uma hierarquia mais ou menos elevada, mas, sobretudo, segundo ela se adaptasse melhor ao caso em exame (HESPANHA, 2012, p. 163).

Do aparato jurídico-político-administrativo do Império Português emanava um conjunto de regras formais, as Ordenações Filipinas, parte intrínseca desse contexto de direito comum europeu. Consistindo em um conjunto de regras publicadas em 1603, eram cerceadas pelos costumes e demais estatutos jurídicos da conjuntura pluralista em que estavam inseridas. Teriam derivado de um equilíbrio natural e uma ordem espontânea da natureza. De forma geral, eram responsáveis pela delimitação e regulação das atribuições dos ofícios régios, e não tinham a pretensão de controlar as relações individuais (SALGADO, 1985, p. 15-16).

### **Os conselhos municipais e a administração da justiça**

Num contexto em que o direito local tinha tanto peso, faz sentido que o principal órgão judiciário fosse também local.

Portugal, durante o Antigo Regime, possuía grande uniformidade institucional, sendo os espaços divididos em unidades administrativas, chamadas de concelhos (oficialmente chamados também de vilas, cidades, coutos e honras, sem que isso significasse uma real diferenciação), sendo cada concelho era dirigido por uma câmara (MONTEIRO, 1997, p. 270). Assim, a organização institucional do Império partia dessa unidade local da administração, as câmaras, que ocupavam lugar fundamental na organização política e judicial das colônias.



Para compreender a centralidade dos conselhos camarários ou câmaras municipais na organização institucional do Império Português, é vital compreender a importância das cidades, consideradas por Liam Matthew Brockey (2008, p. 56) os nós do império:

Cidades coloniais eram os nós do império. Eram unidades independentes de organização social e pontos de cruzamento de múltiplas atividades imperiais. Em alguns casos, eram espaços conquistados pela força ou via negociação para servir como centros administrativos ou econômicos, ou como áreas de triagem para empreendimentos mais distantes. Mesmo se fossem novas cidades fundadas em terras desabitadas, cidades coloniais eram sempre ambientes híbridos. Eram o cruzamento de culturas, e foram fortemente marcadas pelas particularidades das áreas que os cercavam. Mas essas cidades foram também resultado das definições de instituições importadas pelos colonizadores europeus [...] Do governador ao bispo, do concelho municipal a confraria de comerciantes, e do aventureiro ao missionário, todos tinham sede dentro dos limites da cidade.

As cidades tinham funções variadas, dentre elas as simbólicas e culturais, as mercantis, as militares e as administrativas. Em um contexto de descontinuidade espacial, como era o caso do Império Português, a centralidade do concelho e das câmaras – instituições municipais – para a administração, ressalta a nuclearidade das cidades. Como afirma Luís Fernando Lopes Pereira (2013, p. 591),

[...] é inegável o papel que a cidade teve para a colonização portuguesa, seja em que parte do Império for, sendo a principal responsável pelo controle marítimo e militar inicialmente, mas também político e jurídico, em uma monarquia corporativa profundamente enraizada na escolástica e em sua justiça como equidade.

As principais instituições e organizações tinham sede nas cidades e, em que pese a enorme distância geográfica e dispersão entre pontos extremos do Império, como Macau, Brasil e o próprio Portugal, a estrutura básica e a regulamentação desse aparato administrativo manteve-se bastante homogênea, o que facilita seu estudo. As câmaras municipais foram modelos quase universais e relativamente uniformes de organização local em todo o território da monarquia portuguesa, constituindo instituições fundamentais para a construção e manutenção do Império ultramarino (BICALHO, 2001, p. 189-221).

O sistema de governo municipal de Portugal foi estabelecido já no início do século XIV, em um regimento que data de 1506 e que somente foi reformado em 1822, após a independência política do Brasil. As atribuições camarárias foram definidas formalmente pelas Ordenações Filipinas (1603), que basicamente mantiveram as regulamentações do regimento, e pela legislação extravagante (MONTEIRO, 1997, p. 270).

Charles Boxer (2002, p. 286) afirma que as câmaras são um dos pilares da sociedade colonial portuguesa e que já no início do século XVI estabeleceu-se essa forma de governo municipal como padrão a ser seguido, o que apenas seria mudado no século XIX:

[...] entre as instituições características do império marítimo português, e que ajudaram a manter unidas suas diversas, havia o Senado da Câmara e as irmandades de caridade e confrarias laicas, das quais a mais importante foi a Santa Casa da Misericórdia. A Câmara e a Misericórdia podem ser descritas, com algum exagero, como os pilares gêmeos da sociedade colonial portuguesa do Maranhão até Macau. Elas garantiam uma continuidade que os governadores, os bispos e os magistrados transitórios não podiam assegurar.

Sua importância é ressaltada pela bibliografia, que as considera o centro do governo do Império e um dos elementos fundamentais da vida colonial:

Equilibrando autonomia e submissão ao poder central, funcionando como canais administrativos e de cobrança de impostos e contribuições financeiras, ou sendo responsáveis por encargos militares e jurídicos, as Câmaras constituíam elementos fundamentais da vida colonial. Vistas com novos olhos pela historiografia, elas deixaram de ser entendidas como instituições que obstaculizavam o domínio metropolitano ou em que prevalecia o particularismo, para serem consideradas o coração do governo das gentes e da própria governabilidade do Império português (LARA, 2007, p. 35).

As câmaras tinham funções econômicas, além de atribuições judiciais e executivas (PEREIRA, 2013, p. 599), e também supervisionavam o arrendamento de terras municipais e comunais; lançavam e coletavam impostos municipais; fixavam o preço de muitas mercadorias; concediam licenças a vendedores ambulantes e fiscalizavam a qualidade do que era vendido; concediam licenças para construção; asseguravam manutenção de estradas, pontes, fontes, cadeias e outras obras públicas; eram responsáveis pelo policiamento da cidade, saneamento e saúde pública (BOXER, 2002, p. 289).

Mais especificamente, as atribuições judiciais camarárias diziam respeito, em suma, a primeira instância judicial, que tinha competência de julgamento na maioria das matérias (HESPANHA, 1984, p. 341).

Ainda, acredita a recente bibliografia que os concelhos tinham tanto funções judiciais quanto legislativas, utilizando-se terminologia moderna. No que se refere a esta capacidade estatutária dos municípios (ou legislativa, em termos contemporâneos), era reconhecida pelas Ordenações Filipinas (I, 66, art. 29) e tolerada desde que envolvesse assuntos igualmente locais. Para a validade das posturas municipais, era necessário que resultassem de deliberação do Concelho e que, como já dito, fossem restritas a matérias de interesse local, dentre as quais encontravam-se as editalícias, as de polícia e as sanitárias.

De acordo com o regimento citado, cada câmara era composta por dois a seis vereadores, dependendo do tamanho do local, dois juizes ordinários e um procurador (BOXER, 2002, p. 287). Os cargos eram geralmente ocupados por “cidadãos comuns, não treinados nos caminhos da lei, que se dispunham a servir a comunidade por um ano” (BOXER, 2002, p. 30-32). É importante ressaltar que essa falta de treinamento nos

caminhos da lei significa apenas a ausência de um estudo formal em direito, já que, com a prática os oficiais acabavam por aprender os usos da instituição.

A terceira instância jurídica eram os Tribunais de Apelação, também conhecidos como Tribunal da Relação ou apenas Relação. Em 1580 havia três tribunais da relação funcionando no Império Português: a casa civil em Lisboa; a Relação da Índia, em Goa; e a casa da Suplicação, tida como tribunal superior, em virtude de sua proximidade com a figura do Rei. Em sua composição, mantinham dois magistrados, chamados de corregedores da corte, para julgar os processos dos cortesãos e da comitiva real (SCHWARTZ, 2001, p. 7-8).

De acordo com Schwartz (2001, p. 8) a Casa da Suplicação servia de modelo para os demais tribunais do Império Português:

[...] a organização interna e os procedimentos da Casa da Suplicação serviam de modelo para todos os outros tribunais do império português. Dentro da estrutura da corte, cada cargo, juntamente com suas funções, oferecia certa remuneração e prestígio muito cobiçados pelos magistrados. O corpo principal da corte era formado por desembargadores, divididos em desembargadores extravagantes e desembargadores dos agravos.

Para além da Casa da Suplicação estava o Desembargo do Paço, que ocupava o ápice do sistema judicial do Império, exercendo controle total sobre a magistratura e o oficialato. Até a primeira metade do século XVII, apresentava estrutura simples, tendo em sua composição um presidente, seis desembargadores, um porteiro, sete escrivães e um tesoureiro (SUBTIL, 1993, p. 80).

Institucionalizado pelas Ordenações Manuelinas de 1514, era como um conselho governamental que tinha como principal função assessorar todos os assuntos da justiça e administração legal. Seu papel não era, portanto, como o de um tribunal, muito embora algumas causas de mérito especial, que já houvessem passado por todas as demais instâncias, pudessem ser levadas até ele. Também cabia ao Desembargo do Paço escolher os magistrados reais, promovê-los e avaliá-los em seu desempenho. Ressalte-se que todos os membros da magistratura real estavam sujeitos a essa investigação, o que valia também para as colônias (SCHWARTZ, 2001, p. 9-10).

Membros basilares desta organização, as câmaras estavam presentes em todo o Império com certa uniformidade. Mas deve-se ressaltar que havia alguma variação na composição das câmaras, seja no reino ou no ultramar. Cada câmara tinha uma organização que lhe era própria e um equilíbrio construído historicamente, na adaptação às estruturas geográficas e ao contexto histórico e social.

No Oriente, por exemplo, pela presente descontinuidade espacial e importância militar e mercantil, havia maior heterogeneidade de instituições. Para cada cidade era nomeado um governador ou capitão que se submetia ao governador ou vice-rei em Goa. Também Macau tinha governadores ou capitães que representavam a coroa. A Câmara de Macau era composta por três vereadores, dois juizes ordinários e um procurador, todos eleitos, e, por quase 3 séculos, consistiu no verdadeiro governo de Macau, cabendo aos governadores ou capitães-gerais o simples comando das fortalezas e da exígua guarnição da cidade. A câmara do Rio de Janeiro também gozou de certa autonomia, havendo provisão régia que lhe permitia escolher o sucessor do governador, em caso de morte, dependendo apenas de aprovação do governador geral da Bahia.

Afirma Boxer (2002, p. 292) que, nas colônias, “de modo geral, mantinha-se, na medida do possível, o modelo metropolitano”, apesar de haver certa variação no número de vereadores, por exemplo.

Tais exemplos mostram a diversidade dos estabelecimentos portugueses em seu império ao redor do mundo e a multiplicidade de suas instituições concelhias ou municipais. Como pode-se perceber, muito embora tivessem pontos em comum com aquelas presentes no reino, as câmaras espalhadas pelas colônias portuguesas adaptaram-se, tendo traduzido em suas instituições as peculiaridades de seus territórios (BICALHO, 2001, p. 193-194). O que as torna instituições gêmeas, para utilizar vocabulário de Boxer, eram os preceitos sobre os quais se pautava sua composição, ou, dito de outra forma, a qualidade daqueles passíveis de representarem e se fazerem representar nas câmaras.

## **Considerações finais**

Conclui-se, por todo o acima exposto, que a formação de Portugal e sua organização tem papel central para a compreensão do que acontecia no Brasil e nas demais colônias portuguesas, já que estavam incluídos na lógica de um espaço muito maior, o Império Português.

Para entender a fundo o funcionamento do governo e do direito nesses espaços, deve-se compreender a lógica do Antigo Regime português. Trata-se de um sistema corporativo, em que cada membro do corpo social tem sua função. Nesse contexto, a monarquia ocuparia o lugar da cabeça, tendo funções mais dominantes, mas não sendo capaz de concentrar todo o poder ou de por fim aos demais membros ou polos de poder. A função da monarquia seria a de trazer harmonia ao corpo social, respeitando suas

inclinações naturais e exercendo a justiça. Assim sendo, há uma aproximação evidente do poder com o direito.

Nesse contexto, juntamente com os direitos locais das corporações, vigia o *ius commune*. O *ius commune* consistia na união dos direitos romano, canônico e consuetudinário, e seu nome deriva de sua propensão a unidade. No entanto, era sempre subsidiário, somente sendo utilizado caso os costumes locais não fossem capazes de resolver a questão em pauta, adequando-se perfeitamente a lógica casuística do período.

É nessa conjunção de pluralidades e de prevalência do local que se encontram as câmaras municipais. As câmaras municipais tinham diversas funções, estando entre elas atribuições fiscais, financeiras e de polícia, além das judiciais e executivas. No âmbito judiciário, as câmaras configuravam a primeira instância de julgamento, além de terem a capacidade de legislatura para assuntos locais. Eram, assim, a unidade mínima da organização do aparato político e jurídico português.

Assim, pode-se arrematar que se trata de período caracterizado por sua complexidade e pluralidade de poderes. Juntamente com o poder real da monarquia, havia uma variedade de poderes locais que também eram exercidos. A mesma lógica vale para o direito do período, em que também havia mais de uma fonte de normatividade. Além do direito comum, o direito local e costumeiro era sempre privilegiado, visando a resolução de problemas de forma casuística.

Por fim, ressalta-se que a redução de tais pluralidades por meio da compreensão do período através de óculos modernos e das lentes do Estado pode ser prejudicial, por evitar o reconhecimento de todos esses particularismos, que demonstram, justamente, a essência do período.

## Referências

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As Câmaras Ultramarinas e o Governo do Império. In: BICALHO, Maria Fernanda Baptista; FRAGOSO, João Luiz; GOUVÊA, Maria de Fátima (Org.). *O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 189-221.
- BICALHO, Maria Fernanda Baptista. Conquista, mercês e poder local: a nobreza da terra na América portuguesa e a cultura política do Antigo Regime. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 2, p. 21-34, nov. 2005. <https://doi.org/10.11606/issn.1808-8139.v0i2p21-34>
- BICALHO, Maria Fernanda Baptista; FERLINI, Vera Lucia Amaral (Org.). *Modos de governar: ideias e práticas políticas no Império Português - séculos XVI a XIX*. São Paulo: Alameda, 2005. p. 91-105.
- BOXER, Charles. R. *O Império Marítimo Português (1415/1825)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002
- BROCKEY, Liam Matthew. (Ed). *Portuguese Colonial Cities in the Early Modern World*. Surrey: Ashgate, 2008.
- CAVANNA, Adriano. *Storia del diritto moderno in Europa*. Milano: A. Giuffrè, 1982.
- GROSSI, Paolo. *A Ordem Jurídica Medieval*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HESPANHA, António Manuel (Org.). *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime: coletânea de textos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.
- HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan: instituições e poder político - Portugal - séc. XVII*. São Paulo: Almedina, 1994.
- HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012.
- LARA, Silvia Hunold. *Fragmentos setecentistas: escravidão, cultura e poder na América Portuguesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007,
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo. Os concelhos e as comunidades. In: HESPANHA, António Manuel (Coord.); MATTOSO, José (Dir.). *História de Portugal: o Antigo Regime*. Lisboa: Estampa, 1997. v. 4, p. 303-331.
- PEREIRA, Luís Fernando Lopes. O império português: a centralidade do concelho e da cidade, espaço da cultura jurídica. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *As formas do direito: ordem, razão e decisão (experiências jurídicas antes e depois da modernidade)*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 577-632.
- SALGADO, Graça. (Org.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.



SCHIERA, Pierangelo. Sociedade “de estados” ou “corporativa”. In: HESPANHA, António Manuel (Org.). *Poder e instituições na Europa do antigo regime*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1984. p. 143-153.

SCHWARTZ, Stuart B. *Escravos, roceiros e rebeldes*. Tradução de Jussara Simões. Bauru: Edusc, 2001.

SUBTIL, José Manuel. A administração central da Coroa. In: MATTOSO, José. (Org). *História de Portugal: no alvorecer da modernidade*. Lisboa: Estampa, 1993. v. 3, p. 78-90.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José Cavalleiro de Macedo. *Direito e justiça no Brasil colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.