

A Organização Administrativa do territorio do Acre.

Dr. Waldemar Ferreira.

1

A divisão territorial brasileira na Constituição de 1891.

Adotando, como fórmula de governo, a republica federativa proclamada em 15 de novembro de 1889, constituiu-se a Nação Brasileira, por união perpetua e indissolúvel de suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. Formou cada uma um Estado. Transformou-se o antigo Município Neutro em Districto Federal.

Ergueu-se a Republica no mesmo chão em que se erigiu e prosperou o Imperio do Brasil, dividido o seu territorio, pela Constituição de 1824, em Províncias, na fórmula em que então se achavam, as quais, entretanto, poderiam ser subdivididas, como pedisse o bem do Estado. Mas não aconteceu isso. As Províncias, que o Imperio encontrou, ao nascer, em Estados se transformaram, quando ele entrou no ocaso.

Não fixou a Constituição de 1891 o territorio do paiz de modo diferente do estatuido na de 1824. Não havia, sob o regime imperial, em toda a superficie do Brasil, um palmo de terra, que se não enquadrasse no territorio de uma Província. Disse-o RUY BARBOSA, em o *O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional*; vol. 2, pag. 9 e seguintes.

Disse-o, acrescentando:

“Nada, portanto, se mudou na divisão territorial do Brasil; nada, no territorio de nenhuma das suas divisões. O Municipio Neutro passou, com o seu antigo territorio, a chamar-se Distrito Federal. As Provincias, cada qual com o seu solo de então, passaram a constituir, respetivamente, os Estados. Todo o territorio brasileiro, portanto, ou cabe no Distrito Federal, ou cabe num dos vinte Estados, em que a superficie do paiz constitucionalmente se divide”.

Assim foi durante muito tempo.

Interdita, como expressamente ficou, no texto constitucional republicano, a guerra de conquista, em que o Brasil jamais se empenharia, direta ou indietamente, por si ou em aliança com outra Nação, afastada ficou a ideia do acrescimo de outras terras ao territorio brasileiro. Não podia, pois, a Constituição cogitar das que de futuro se lhe incorporassem, dando-lhes estrutura politica e administrativa diversa das que com que formou o arcabouço dos Estados.

Não se alterou, nesse sentido, o dispositivo constitucional. Algo, no entanto, se verificou de novo na divisão territorial do paiz, com a formação do Territorio do Acre, por efeito do tratado com a Bolivia, assinado em Petropolis aos 17 de novembro de 1903 e ratificado pelo decr. n.º 5.161, de 10 de março de 1904.

Deu-lhe organização administrativa e judiciaria o decr. n.º 14.383. de 1 de outubro. Subordinado, diretamente, ao Governo Federal, que passou a administra-lo por via de um delegado, viveu em regime especial. Administração dupla: a federal, em toda a sua superficie; e a municipal, por via de conselhos, com funções legislativas, compostos de vogais, tendo como agente executivo um intendente. Justiça uma, ministrada por tribunal e juizes federais.

Ficou o territorio brasileiro, dessarte, dividido em vinte Estados, um Distrito Federal e um Territorio.

2

A noção dos territorios no anteprojeto constitucional.

Constituida a comissão governamental, que devia traçar as primeiras linhas da nova configuração politica do Brasil, ao preparar o anteprojeto de carta constitucional, que deveria ser, e foi, apresentada á Assembléa Nacional Constituinte, não ficaria, por certo, em branco, a noção do que por *territorios* se devesse entender. Cuidou ela do assunto em titulo especial, formado destes artigos:

“Art. 85. — As regiões fronteiriças com países estrangeiros, insufficientemente cultivadas e de população inferior a um habitante por quilometro quadrado, ou deshabitadas, constituirão Territorios, cujos limites serão fixados na lei que os organizar.

§ 1. Os Territorios, logo que tiverem população suficiente e meios de vida proprios bastantes, serão, por lei especial, erigidos em Estados ou, mediante plebiscito, incorporados a Estados Limitrofes.

§ 2. A União dará aos Estados que auferirem rendas liquidas dos Territorios deles desmembrados a compensação que a lei fixar, sob a fórma de encampação de dividas publicas, cujos juros correspondem ao valor daquelas, ou de indenização equivalente á receita por aqueles ali arrecadada.

“Art. 86. — Até cem quilometros para dentro da linha fronteira, nenhuma concessão de terra, ou exploração industrial, comercial, agricola, ou de comunicação, transporte, fontes de energias e usinas será feita sem audiencia do Conselho Superior de Defesa Nacional e do Conselho

Supremo, assegurado o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais.

§ 1. Nenhuma via de comunicação, penetrante ou de orientação sensivelmente normal á fronteira, se abrirá sem que fiquem asseguradas ligações interiores, necessarias á segurança das zonas por ela servidas.

§ 2. Até cem quilometros para dentro da linha fronteira, as autonomias estadual e municipal sofrerão, além das restrições deste artigo, as que a lei considerar necessarias á defesa nacional”.

Prevaleceu nesses articulados criterio diferente do generalizado. Teve-se em mira, sobretudo, a conveniencia de policiar as regiões fronteiriças com países estrangeiros. Não se cogitou da possibilidade do acrescimo, por titulo legitimo, do territorio nacional. Nem se disse palavra acerca do unico territorio, então como agora existente: o do Acre.

3

A variação do conceito nos tramites parlamentares

Teve o Territorio do Acre, no entanto, e pela primeira vez, expressão politica, fazendo-se representar na Assembléia Nacional Constituinte. Coparticipou dela com os direitos de Estado, sem nenhuma restrição.

Não satisfizeram os arts. 85 e 86 do anteprojeto constitucional aos seus representantes, que trataram logo de defender-lhe os interesses. Emendas se apresentaram sob diversa inspiração e com diferente proposito. Entre elas se salientou a de n.º 42, do sr. ALBERTO DINIZ, assim formulada:

“O Territorio do Acre se organizará sob o regime das Prefeituras, escolhidos os prefeitos dentre os vereadores eleitos. A essas Prefeituras se

distribuirá, com igualdade e rigorosa fiscalização, a dotação anualmente votada para os serviços administrativos do Territorio”.

Propunha-se a introdução, no texto constitucional, de referencia expressa ao Territorio do Acre, precisando o regime de sua organização.

Eis como o autor da emenda a justificou:

“Ocupa-se o art. 85 do anteprojeto de Constituição de Territorio em geral, sem especial referencia ao unico de actual existencia, o do Acre, cuja criação foi determinada por circunstancias ocasionais, não previstas pelos constituintes de 91. Constituido de longa data e tendo já atingido a certo grau de desenvolvimento, não se poderá ele confundir com os que venham a ser agora criados, resultantes de “regiões fronteiriças com países estrangeiros, insufficientemente cultivados e de população inferior a um habitante por quilometro quadrado, ou deshabitadas”. Já lhe não seriam applicaveis as normas que viessem a ser adotadas para esses futuros territorios absolutamente inadaptaveis a uma região que de ha muito se encontra administrativa e judiciariamente organizadas. Impõe-se para o Acre um regime apropriado ás suas presentes condições, um regime que, consultando o meio fisico e tendo em vista os imperativos geograficos, possa aproveitar a toda a região, hoje grandemente sacrificada pelo nefasto regime de centralização administrativa.

Deu-se a primitiva organização o presidente RODRIGUES ALVES, conforme melhor aconselhavam as circunstancias do momento. Completou-a posteriormente o presidente AFFONSO PENA, em moldes mais consentaneos com os bem compreendidos interesses regionais. Espirito pratico, avesso

a fantasias, tinha ele a nitida visão dos inconvenientes que resultariam de um governo unico para uma vastissima região de escassa e esparsa população, sem outras vias de comunicações que não o curso de seus rios. Achou por isso de dividir o Territorio em departamentos com administrações proprias e independentes umas das outras, as quais, dispondo dos necessarios recursos e agindo com perfeita liberdade de ação, sem maiores entraves procurariam satisfazer as mais urgentes necessidades das zonas que lhes eram confiadas e promover os seus mais indispensaveis melhoramentos. Resolvia-se assim a dificuldade resultante da carencia de vias de comunicações, que faria esteril qualquer tentativa de administração centralizada. Basta considerar-se que ainda hoje, tantos anos já decorridos, para se ir de Cruzeiro do Sul a Rio Branco, atual séde do Governo, gasta-se em media cincoenta dias, descendo-se pelos rios Juruá e Solimões até Manaus e dali subindo-se pelo Purús em viagem dispendiosa e acidentada.

Não se fizeram esperar os auspiciosos resultados de tão pratica organização, inspirada nas realidades do meio acreano. Operou-se rapido progresso, realizaram-se verdadeiros milagres, graças a um trabalho intenso e bem orientado. Do solo, por ingentes esforços, conquistados á floresta secular, surgiram logo e como por encanto, florescentes populações, Rio Branco, Sena Madureira, Xapuri, Cruzeiro do Sul, Seabra, constituidas dentro de planos previamente traçados. Organizaram-se os serviços publicos. Curou-se da instrução publica, da higiene, da abertura de varadouros, que facilitassem comunicações e transportes. Prosperou o comercio e houve mesmo um promissor inicio de industria pecuaria. Com o

desenvolvimento que assim se ia simultaneamente operando em suas varias zonas, entrevia-se já a possibilidade de, em futuro mais ou menos proximo, elevar-se o Acre a Estado antonomo, dispensada por desnecessaria a tutela da União.

Infelizmente a brusca, inoportuna e desaconselhavel passagem do regime prefetural para o de centralização administrativa com a criação do Governo Geral, quando para isso não se achava o Acre aparelhado, veiu cortar-lhe a segura evolução, fazendo-o entrar em fase de pronunciada decadencia, que dia a dia se vai mais acentuando. Reforma de gabinete, levada a efeito por interesseiras sugestões e sem o perfeito conhecimento das fatalidades geograficas inerentes ao meio acreano, não poderia ela deixar de sacrificar vitais interesses de importantes zonas do Territorio, afastadas da séde do Governo, não apenas por imensas distancias, mas ainda e sobretudo por quasi absoluta falta de vias de comunicação. Consequencia: uma ação sem conjunto, um trabalho desconexo e sem eficiencia. Suprimiram-se as antigas prefeituras, substituidas agora por um aparatoso Governo Geral, cuja opulenta maquina burocratica consome parte da dotação federal. O pouco que dela resta aplica-se em melhoramentos na Capital, reduzidos os demais municipios á humilde condição de filhos espurios, a que são atiradas sobras e migalhas. Em beneficio desse pomposo Governo Geral, que as aplica como melhor entende e ao sabor de suas preferencias, perderam eles as dotações que direta e equitativamente lhes distribuia antes a União. Concentrou-se assim a vida em um dos estreitos pontos do Territorio, enquanto que as demais partes desse vastissimo organismo vão sendo aos poucos e lentamente invadidos pelo frio da morte.

A emenda que apresentamos, e para a qual solicitamos a simpática atenção da ilustrada Comissão de Constituição, constitue uma suprema tentativa no sentido de salvar-se o Acre de sua ruína total, tem por objetivo dar-se-lhe uma organização menos aparatosa, porém mais eficiente, mais digna, mais democratica, uma organização, enfim, mais compatível com o seu estado atual e dentro da qual possa ele evoluir com segurança para mais altos destinos. Sugerimos a reforma pela qual anulam os nossos patricios acreanos — a transformação de seus cinco atuais municipios em prefeituras autonomas, administradas por prefeitos de sua livre escolha, tirados dentre os vereadores eleitos, direta e equitativamente subvencionadas pela União.

Com o auxilio pecuniario que receberiam da União e o produto dos impostos regularmente arrecadados, organizariam essas prefeituras os seus orçamentos e iriam assim, aos poucos e dentro de suas possibilidades, atendendo ás necessidades e promovendo os mais indispensaveis melhoramentos. Esse regime, que no momento melhor consulta aos interesses da região, vigoraria em caracter provisorio e até que o Acre, já perfeitamente aparelhado e dispondo de pessoal habilitado para as suas multiplas funções, se encontrasse em condições de satisfazer no seio da Federação Brasileira, a sua alta finalidade de Estado autonomo. Não ha outro regime para o Acre atual, nenhum outro, como este, se adaptaria aos imperativos do meio, o unico capaz de restaurar-lhe as energias e dar-lhe novo alento de vida. O Governo Geral de centralização administrativa foi um erro e um fracasso e seria insania nele persistir-se”.

Tomou conhecimento desta emenda a Comissão trina incumbida de estudar as emendas referentes aos Municipios, ao Distrito Federal e aos Territorios composta dos srs. CUNHA MELLO, SOLANO DA CUNHA e CUNHA VASCONCELLOS, tocando a este relatar as atinentes aos Territorios.

E ele a impugnou:

“A emenda não póde ser aceita.

Seria voltar á organização primitiva do Acre, de resultados tão negativos. O Territorio é uma organização politica e administrativa incipiente, irregular de um Estado — em que se transformará logo que as condições economicas e o crescimento da população o permitam. Não se confunde, nem se póde confundir com o Municipio, subdivisão administrativa dos Estados”.

Não logrou ela aceitação, deixando, por isso, de incorporar-se ao substitutivo, que a Comissão composta dos srs. RAUL FERNANDES, CARLOS MAXIMILIANO e LEVY CARNEIRO elaborou. A materia acerca do conceito e da organização dos Territorios consubstanciou-se em dispositivos muito claros, deste teôr:

“Art. 131 — Constituirão territorios nacionais, o do Acre, e quaisquer outros que pertençam ou venham a pertencer á União, por outro meio legal de aquisição.

Art. 132 — Logo que tiverem população sufficiente para eleger dois deputados, e recursos capazes de assegurar o funcionamento normal dos serviços publicos necessarios reconhecidos pelo Poder Legislativo Federal, os territorios serão, por lei especial, erigidos em Estados.

Art. 133 — A lei assegurará a autonomia dos Municipios em que se dividirem os Territorios”.

Teria o Territorio do Acre, se tais dispositivos vingassem, o regime, que seus representantes reclamavam, com a sua divisão, como a dos Estados, em Municipios, cuja autonomia seria assegurada por lei.

No seguimento dos tramites parlamentares, recebeu o substitutivo larga serie de emendas por secções ou titulos, as chamadas “emendas de coordenação”, que, com modificações aprovadas em plenario, se converteram no texto definitivo da Constituição. E o art. 17 delas se transformou no art. 16 atual, deste teôr:

“Art. 16. — Além do Acre, constituirão territorios nacionais outros que venham a pertencer á União, por qualquer titulo legitimo.

§ 1. Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para manutenção dos serviços publicos, o Territorio poderá ser, por lei especial, erigido em Estado.

§ 2. A lei assegurará a autonomia dos Municipios em que se dividir o territorio.

§ 3. O Territorio do Acre será organizado sob o regime de prefeituras autonomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermedio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuidas as verbas destinadas ás administrações locais e geral”.

Este ultimo paragrafo adveiu da reprodução da primitiva emenda do sr. ALBERTO DINIZ, com o seu texto por ele mesmo ampliado. Se, de começo, aludiu ao “regime das prefeituras”, sob o qual se deveria organizar o Territorio do Acre, veiu, depois, a focalizar o “regime de prefeituras autonomas”, qual se lê no § 3 do art. 16, com a redação que lhe deu a emenda n.º 280, do sr. FERNANDES TAVORA, definitivamente.

E’ de notar, no entanto, haver o sr. ALBERTO DINIZ, no ultimo turno, excluido de sua primeira emenda a clausula

segundo a qual seriam “escolhidos os prefeitos dentre os vereadores eleitos”.

4

O projeto n. 81-A, de 1934.

Transformada a Assembléa Nacional Constituinte em Camara dos Deputados, com o exercicio cumulado das funções do Senado Federal, logo apresentaram os srs. ALBERTO DINIZ, CUNHA VASCONCELLOS e outros, que recebeu o n.º 81-A, de 1934, dividindo administrativamente o Territorio do Acre em cinco Prefeituras, correspondentes aos atuais municipios de Rio Branco, Xapury, Purús, Jaruá e Tarauacá, com as respetivas sédes nas cidades de Rio Branco, Xapury, Sena Madureira, Cruzeiro do Sul e Seabra.

A administração do Territorio do Acre se exerceria, em suas respetivas esferas de atribuições, por um Delegado do Governo Federal em toda a região, e, nas Prefeituras, por prefeitos eleitos pelo voto popular, cabendo nestas as funções legislativas a Conselhos Prefeiturais, igualmente eleitos.

Submetido aquele projeto, com emendas de segunda discussão, ao estudo da Comissão de Constituição e Justiça, emitiu ela parecer, em 4 de abril de 1935, relatado pelo sr. SOLANO DA CUNHA, e acompanhado de um substitutivo, modificando o decr. n.º 14.383, de 1 de outubro de 1920, que reorganizou o Territorio do Acre.

Contrario foi o parecer tanto ao projeto quanto ás emendas, sendo digno de reparo este topico:

“E’ o que faz o substitutivo da Comissão, que aqui se justifica, contrariando o projeto bem como as emendas da 2.^a discussão. A primeira delas é a que manda dar aos Municipios do Acre o nome de Prefeituras, empregando coerentemente o adjetivo “prefeitural”, para qualificar os actos municipais: — “Conselho Prefeitural”, “Fazenda

Prefeitural”, “Executivo Prefeitural”. São expressões exdruxulas que não existem sequer em nossa lingua corrente, muito menos na nomenclatura de nossas leis ou dentro da nossa tecnica legislativa. “Conselho Municipal”, “Fazenda Municipal”, “Executivo Municipal”, é o que temos e o que sempre tivemos. A confusão do projeto e das emendas provém da expressão “Regime de Prefeituras Autonomas”, que se encontra no § 3.º do artigo 16 da Constituição e só por um descuido se explica que a comissão de redação constitucional, a tivesse deixado passar porque é expressão absolutamente impropria e mesmo contraditoria da terminologia adoptada na Carta de Julho. Ahi se encontra repetidas vezes os termos “Município” e “Municipal”. E sómente no passo referido se encontra, uma unica vez, a palavra “Prefeitura” para significar “Município”. Está errado, “Prefeitura” é o conjunto das funções do Prefeito, é o poder executivo municipal, é uma das divisões administrativas do Município. Aliás, o § 2.º do art. 16, contrariando o citado § 3.º, diz expressamente que o Territorio se dividirá em “municipios”. Eis o seu texto: “Art. 16. Além do Acre, constituirão territorios nacionais outros que venham a pertencer á União por qualquer titulo legitimo. § 2.º. A lei assegurará a autonomia dos “Municipios” em que se dividir o territorio”. O preceito é imperativo, como se vê, e se não adoptassemos a sua terminologia, deixariamos o Acre ptassemos a sua terminologia, deixariamos o Acre em situação extravagante. De duas uma: ou a “Prefeitura” de que trata o § 3.º tem o mesmo sentido do “Município” a que se refere o § 2.º, e neste caso devemos dividir o Acre em “Municipios”, como são divididos todos os Estados, para não darmos denominação diferente a funções pu-

blicas idênticas, conforme preceitua o artigo 19 da Constituição; ou a expressão “Prefeitura”, naquele parágrafo, tem significação diversa do “Município” a que tantas vezes se refere a Constituição, e neste caso, se a adoptássemos, teríamos atribuído á divisão territorial do Acre uma formação arbitrária sem base constitucional. Pois, se o art. 13 da Constituição manda organizar os “Municípios” de fôrma *que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; se o art. 17 véda aos “Municípios” crear distinções entre brasileiros natos, estabelecer cultos religiosos, alienar ou adquirir imóveis sem lei especial, etc., etc.; se o art. 19 proibe aos “Municípios” rejeitar a moeda legal em circulação, contrair empréstimos externos, sem autorização prévia do Senado, etc etc.; se a Constituição dá aos “Municípios” o imposto de licenças, os impostos predial e territorial urbanos, etc. etc.; se a Constituição, finalmente, se refere sempre a “Municípios”, quando crêa direitos e deveres a essas entidades politico-administrativas em que se subdivide o territorio nacional; perguntamos: como subordinar a esses direitos e deveres as “Prefeituras” do Acre, se elas não são “Municípios”? Ainda maís, o Codigo Civil enumerando taxativamente as pessoas jurídicas, reconhece no art. 14, n.º III, aos “Municípios” legalmente constituídos, a qualidade de “pessoas jurídicas de direito publico interno”. Como ahi se fala expressamente em “Municípios”, claro está que as Prefeituras do Acre, não sendo “Municípios”, não seriam pessoas jurídicas, nem poderiam por consequencia, realizar os actos de interesse publico que são a propria razão de ser de sua autonomia, a menos que a Constituição, por extravagancia, creasse uma classe especial de pessoas jurídicas: “as Prefeituras do*

Acre”. O substitutivo, por essas razões e de acôrdo com o texto constitucional, art. 16, § 2.º, conserva a divisão do Territorio do Acre em Municipios como foi estabelecido no decreto n.º 14.383, de 1920”.

Pôs o parecer, aprovado, com o seu substitutivo, pela Camara dos Deputados, em fóco interessante questiuncula, digna de mais ampla meditação. Tendo o § 2.º do art. 16 da Constituição consignado o principio em bem do qual “a lei assegurará a autonomia dos municipios em que se dividir o territorio”; mas tendo ficado expresso no § 3.º do mesmo artigo que “o Territorio do Acre será organizado sob o regime de prefeituras autonomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermedio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuidas as verbas destinadas ás administrações locais e geral” — será que ela estabeleceu um regime para os territorios que, de futuro, se formarem e outro para o Territorio do Acre? Ou será, que, como firmou o anterior parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a clausula “sob o regime de prefeituras autonomas” do § 3.º sómente “por um descuido se explica”, por ser “absolutamente impropria e mesmo contraditoria da terminologia adotada na Carta de Julho?”

Vem de geito um pequeno retrospecto historico.

5

Os Departamentos Acreanos.

Ratificado, pelo decr. n.º 5.161, de 10 de março de 1904, o Tratado de Petropolis, tratou o Congresso Nacional, logo depois, de organizar o Territorio do Acre. Com esse intuito, e pelo decr. n.º 1.181, de 25 de fevereiro de 1904, autorizou o presidente da Republica a administrar provisoriamente o territorio reconhecido brasileiro, em virtude do tratado de 17 de novembro de 1903, entre o Brasil e a Bolivia,

continuando a cobrar, até seu limite máximo, as taxas ali arrecadadas ao tempo do *modus vivendi* ajustado com o governo da Bolívia e os demais impostos federais, e a abrir os créditos necessários para pagamento do pessoal, material e construções que fossem precisas.

Usando dessa autorização legislativa, o governo, pelo decr. n.º 5.188, de 7 de abril de 1904, dividiu o Território do Acre em três departamentos administrativos: o do Alto Acre, o do Alto Perú e o do Alto Juruá, discriminando as lindes territoriais de cada um, posto sob a administração de um prefeito nomeado pelo presidente da República e demissível *ad nutum*. Os prefeitos dos três departamentos se comunicariam entre si e com o Governo Federal e estes com aqueles por intermédio de um delegado, que residiria na cidade de Manaus ou em outro lugar mais conveniente, designado pelo presidente da República e cujas funções, enquanto nomeado não fosse, seriam exercidas pelo comandante do 1.º Distrito Militar, a cuja jurisdição ficou sujeito todo o Território do Acre.

Foram de grande amplitude os poderes dos prefeitos em seus respectivos departamentos; cumpria-lhes, com efeito, dirigir, fiscalizar, promover e defender todos os interesses do Território, de acordo com o Governo Federal, provendo a todos os assuntos de administração; nomear; remover, licenciar e demitir os funcionários, cujos cargos e empregos não fossem de nomeação do Governo Federal; organizar a força pública, distribuí-la, mobilizá-la e dispôr dela, conforme as exigências da manutenção da ordem, segurança e integridade do Departamento; fazer o recenseamento geral da população; estabelecer a divisão administrativa, civil e judicial do Departamento; conservar e desenvolver as estradas e outros meios de viação interna; fiscalizar a arrecadação dos impostos e taxas; conceder e solicitar a extradição de criminosos, segundo a lei federal; representar o Departamento nas suas relações oficiais com a União e os Estados; licenciar, nos termos da legislação ao tempo vigente, os empregados de nomeação do Governo Federal; expedir instruções para

fiel execução das leis, regulamentos e ordens do Governo da União; apresentar ao ministro da Justiça e Negocios Interiores relatório semestral de sua administração; exercer as funções de chefe de polícia, de segurança e de milícia; fazer, em geral, tudo quanto estiver ao seu alcance, nos limites da Constituição e das leis federais, para a segurança, prosperidade e progresso do Departamento, subordinando sempre a sua ação ao Governo Federal.

Estabeleceu-se, por essa forma, um regime todo especial para a administração do Territorio do Acre, ou, melhor, dos Departamentos, em que ficou ele dividido, exercida pelo governo federal, por via de delegados de sua confiança immediata, todos os tres em comunicação com ele através de um delegado unico, com funções coordenadoras.

Cada Departamento, entretanto, tinha administração propria, independente da do outro, de modo que, em verdade, era como se o longinquo territorio acreano estivesse dividido em tres territorios, formando cada um um Departamento, até certo ponto autonomo, por subordinado diretamente ao governo federal.

Esse regime, porém, logo se modificou.

6

O regime das Prefeituras autonomas.

Houve por bem o Congresso Nacional, pelo decr. n. 1.820, de 10 de dezembro de 1907, autorizar o Governo a expedir novo regulamento para a execução do decr. n. 1.181, de 25 de fevereiro de 1904, afim de:

a) proibir de modo absoluto a percepção de quaisquer impostos no Territorio do Acre, desde que não tenham sido decretados pelo Congresso Nacional;

b) reorganizar os serviços administrativos do referido territorio, podendo alterar a divisão territorial das Prefeituras, que ficaram mantidas, e criar substituto para os respectivos prefeitos e as autoridades policiaes que fossem necessarias;

c) reorganizar o serviço de administração da justiça.

Em cumprimento dessa autorização legislativa, baixou o Governo o regulamento de mister, pelo decr. n. 6.901, de 26 de março de 1908. Subsistiram os tres Departamentos administrativos, do Alto Acre, do Alto Purús e do Alto Juruá. Cada um dos prefeitos departamentais ficou com tres substitutos, igualmente nomeados pelo presidente da Republica e igualmente demissiveis, afim de lhes exercerem as funções, quando impedidos ou licenciados.

Suprimiu-se o delegado do governo federal, instituido pelo regulamento anterior como órgão de ligação entre ele e os prefeitos. Passaram eles a comunicar-se diretamente entre si e com o governo federal, transmitindo-lhe a sua correspondencia pela secretaria de Estado a que estivesse afeto o assunto de que se tratasse, sujeitos á jurisdição do Tribunal de Apelação, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo mesmo processo por que respondia o prefeito do Distrito Federal.

Ficou cada Departamento, dessarte, com sua administração diretamente subordinada ao presidente da Republica, mercê de um regime, que ficou sendo o das prefeituras autonomas e como tal sugerido e executado.

Perdurou ele até que, pela lei n. 4.058, de 15 de janeiro de 1920, delegou o Congresso Nacional ao presidente da Republica poderes para reorganizar a administração do Territorio do Acre, sem aumento de despezas. E ele o reorganizou, consolidando as disposições sobre a justiça acreana, no regulamento aprovado pelo decr. n. 14.383, de 1 de outubro de 1920.

7

O regime municipal no Territorio do Acre.

Teve o Territorio do Acre, naquele decreto, de vastas proporções, em verdade, o seu codigo de organização politica, administrativa e judiciaria.

Posto sob a administração de um Governador, nomeado pelo Presidente da Republica e demissivel *ad nutum*, com tres substitutos eventuais tambem por ele nomeado e demissivel, deu-se-lhe um corpo administrativo mais amplo: um secretario geral, de immediata confiança do governador, por este nomeado; e um chefe de policia, livremente nomeado e demitido pelo presidente da Republica dentre bachareis em direito com cinco anos, pelo menos, de tirocinio na magistratura, na advogacia ou na administração publica, mas subordinado ao governador de quem receberia instruções.

Instituiu-se, pois, um governo territorial, com melhor e mais precisa distribuição de atribuições, ao mesmo tempo em que se dividiu o Territorio em cinco municipios: Rio Branco, Xapury, Purús, Tarauacá e Juruá, com sédes, respectivamente, nas cidades de Rio Branco, Xapury, Sena Madureira, Seabra e Cruzeiro do Sul. Transformaram-se os tres Departamentos em cinco Municipios, permitindo-se a adjunção de distritos, ou a transformação de um só em Municipio, satisfeitas certas condições, como a area de vinte e cinco quilometros quadrados e o rendimento anual de mais de cinquenta contos de reis. Os municipios seriam administrados por um Conselho Municipal, com funções legislativas, composto de sete Vogais e presidido por um deles, tocando a função administrativa a um Intendente, como chefe do Poder Executivo Municipal, nomeado e demitido *ad nutum* pelo Governador do Territorio.

O governo municipal, assim instituido, ficou expresso no diploma que se organizou, era autonomo, dentro da esfera de suas atribuições e nenhuma autoridade estranha á hierarquia municipal poderia intervir nas suas deliberações, exceto nos casos previstos.

Teve fim, por esta fórma, o chamado regime das prefeituras autonomas. Entrou o Territorio do Acre no regime municipal, que vigorava, e vigora ainda, em todos os Estados, para que pudesse ele, com o correr dos tempos e com o seu proprio engrandecimento, transformar-se em

Estado, realizando-se uma das mais justas esperanças de seus habitantes e de todo o povo brasileiro.

Cada município, além das rendas próprias, teria anualmente uma dotação, que o Congresso Nacional votaria, aplicada pelo Governador, privativamente, em atos e serviços de utilidade publica, dando-se, por essa fórmula, a cooperação de todos os Estados para a crescente prosperidade do Territorio do Acre.

8

A organização política e administrativa do Territorio do Acre em face da Constituição.

Como, feito este retrospecto historico, deve fazer-se a reorganização do Territorio do Acre? Pelo regime do decr. n. 6.901, de 26 de março de 1908? Pelo regime do decr. n. 14.383, de 1 de outubro de 1920? Ou por um regime que tenha tanto de um quanto de outro?

Quando, na Assembléa Nacional Constituinte, apresentou a emenda n. 85, em 29 de junho de 1934, emenda que, com a redação, que lhe deu o sr. FERNANDES TAVORA, se consolidou no texto do art. 16, § 3, da Constituição, o sr. ALBERTO DINIZ assim a justificou:

“Era meu pensamento dar-se a autonomia aos cinco atuais municipios acreanos, que seriam igualmente providos, para que se fizesse ela uma realidade, dos indispensaveis recursos pecuniarios. Não se conclue daí, como poderia parecer, venha a desaparecer a unidade territorial, fragmentada em municipios. Cessa, de fato, a rigida centralização administrativa, que, favorecendo apenas um dos municipios, prejudicava a todos os outros. Mantem-se, porém, uma limitada e bem compreendida unidade administrativa, que será exercida por delegado do Governo Federal, cujas atri-

buições se determinarão oportunamente em lei complementar do preceito constitucional. Da dotação orçamentaria, anualmente votada pelo Congresso Nacional, metade se distribuirá em porções iguais pelas prefeituras, que as incorporarão em seus respectivos orçamentos, atribuindo-se a outra metade aos encargos da administração geral”.

Não estava nos propositos do autor da emenda, como de suas palavras resulta, impedir a divisão do Territorio do Acre em municipios. Estava na sua intenção, clara e precisa, dar “a autonomia aos cinco atuais municipios acreanos, que seriam igualmente providos, para que se fizesse ela uma realidade, dos indispensaveis recursos pecuniarios”. Não se manifestou o desejo de abandonar o regime municipal, em que repousa toda a organização politica e administrativa brasileira.

Não se contentou o representante acreano na Assembléa Nacional Constituinte com o dispositivo expresso no paragrafo segundo do art. 16 da Constituição. Esse descontentamento ele o manifestou em discurso proferido em sessão de 16 de março de 1934, que se encontra nos *Anais da Assembléa Nacional Constituinte*, vol. II, pag. 440 e seguintes, de que é este topico final:

“Não basta, com efeito, que fique consignado na Constituição que “a lei assegure a autonomia dos Municipios em que se dividirem os Territorios”. E’ ainda indispensavel que, em relação ao Acre, unico territorio de existencia atual e que já atingiu a relativo grau de adiantamento, se fixe de modo claro e insofismavel que, enquanto não disponha dos precisos requisitos para a sua elevação a Estado, ficará ele administrativamente organizado sob o regime de prefeituras autonomas, recebendo diretamente da União uma

porção igual na dotação orçamentaria votada pelo Congresso Nacional para os serviços administrativos do Territorio. Nomeados os Prefeitos pelo Presidente da Republica, serão eles ali os prepostos do Governo, ao qual prestarão contas das importancias recebidas como auxilio federal. E se melhor convier, poder-se-á estabelecer que essa fiscalização se fará por funcionario especialmente designado pelo Governo. E' um ponto esse de detalhe a ser oportunamente resolvido em lei ordinaria, dentro dos principios gerais fixados na Constituição”.

Eis aí dito, sem subterfugios, pelo autor da emenda concretizada afinal no § 3 do art. 16 da Constituição em que deve consistir o “regime das prefeituras autonomas”, por ela reservado para o Territorio do Acre: municipios autonomos, como os em que se dividem os Estados, tendo cada um o seu Prefeito nomeado pelo Presidente da Republica. Prepostos do Governo, prestar-lhe-ão contas das importancias recebidas como auxilio federal. Os Prefeitos acreanos, portanto, não serão eleitos pelo voto popular, mas de nomeação do Governo Federal, afim de bem applicarem os recursos que o orçamento federal lhes destinar.

Explicando o texto constitucional, observou PONTES DE MIRANDA, nos seus *Comentarios á Constituição*, vol. 1, pag. 404, ser “de direito cogente que o Territorio se divida em Municipios ou se constitua de um Municipio. A lei federal não póde ferir a autonomia dos Municipios ou Municipios de que se compõe o Territorio. A expressão “assegurar” está, no § 2 do art. 16, como “serão organizados de fôrma que lhes fique assegurada a autonomia” está no art. 13, pr. Trata-se de afirmação previa, especial, do que se diz no art. 13, pr. A autonomia dos Municipios, que se precisa, em Direito constitucional *federal*, assegurar, é a mesma, quer se trate de Municipios de Estados-membros, quer de Municipios de Territorios: as diferenças de atribuições que podem

existir entre as desses e as daqueles são as que poderiam existir entre as daqueles (exceto o que se contem no § 3, só referente ao Territorio do Acre)”.

E, quanto a este, doutrinou que “o regime de prefeituras autonomas, que se assegura ao Territorio do Acre, importa:

a) em não se lhe poder impôr qualquer regime de uma só prefeitura;

b) em lhes ser assegurada a autonomia municipal.

Mas o § 3 ainda quer:

a) que haja unidade administrativa *territorial*, isto é, do Territorio como entidade de Direito constitucional (*ad instar* da unidade administrativa *estadual*);

b) que tal unidade administrativa se exerça por intermedio de *delegado da União*, hoje chamado Governador;

c) que se proceda á distribuição *previa e equitativa* da verbas destinadas ás administrações *locaes e geral*”.

Deu o insigne comentador á clausula “sob regime de prefeituras autonomas” do § 3 do art. 16 sentido diverso do indicado nas justificações parlamentares das proposições, que nele se resumiram, e na historia politica e administrativa do Territorio do Acre. Não se buscou, por via dela, afastar a possibilidade da existencia naquele Territorio de uma só Prefeitura, mas acentuar que os Prefeitos não serão eleitos pelo voto popular, mas escolhidos pelo Presidente da Republica, como delegados de sua confiança, incumbidos não apenas de aplicar as arrecadações municipais, senão ainda as constantes da dotação federal.

Não se lançou no § 3 do art. 16 todo esse pensamento. Não se deu ao Presidente da Republica, expressamente, poder para nomear e demitir os Prefeitos acreanos. O que nele ficou escrito é que o Territorio do Acre será organizado sob o regime de prefeituras autonomas, não constituídas por via eleitoral, mas de nomeação do governo da Republica, que ali manterá a unidade administrativa territorial por intermedio de um delegado seu. E esta “unidade

administrativa territorial”, que se mandou manter, não se encontrará senão na mais perfeita unidade de vistas e de esforços entre os Prefeitos e o delegado da União, de modo a fazer-se equitativa distribuição das verbas destinadas ás administrações locais e geral.

Eis o essencial; e o indispensavel.

9

A autonomia municipal.

No tocante á organização dos Municipios não fez mais a Constituição de 1891 do que emitir o principio de organizarem-se os Estados de fórma que ficasse assegurada a autonomia dos Municipios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse.

Não variou, neste ponto, a Constituição de 1934.

Mas não se satisfez com a enunciação daquele principio, pois prescreveu que se assegurasse, especialmente:

- a) a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Camara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
- b) a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Camara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
- b) a decretação de seus impostos e taxas e arrecadação e aplicação das suas rendas;
- c) a organização dos serviços de sua competencia.

Por ser a eletividade dos Prefeitos e dos Vereadores da essencia da autonomia municipal, mas existirem casos em que o Prefeito deve, pela natureza das coisas, ser de nomeação do governo do Estado, abriram-se exceções para o municipio da Capital e para as estancias hidro-minerais. Tambem para o Distrito Federal, quando se cumprir a disposição transitoria do art. 4, em que a nomeação será do Presidente da Republica, com aprovação do Senado Federal. E tambem, por força da clausula “sob o regime da prefeituras autonomas” do § 3 do art. 16, no Territorio do Acre,

em que os Prefeitos devem ser nomeados, ou diretamente, pelo Presidente da Republica, ou indiretamente pelo seu delegado.

Desde que seja de mister fazer, previa e equitativa-mente, como determina o texto da Constituição, distribuição das verbas destinadas ás administrações locais e geral, isso acontecerá, sem duvida, na lei orçamentaria da União. Se até agora tal se não fez, necessario é que, em apenso ao orçamento da União, se elabore o do Territorio do Acre, procedendo-se, nele, em cada exercicio, a previa e quitativa distribuição das verbas que se destinarem á administração territorial e das que tiverem de ser compartilhadas entre os municipios, tanto para o custeio de serviços, quanto para a realização de obras municipais.

Mas, preliminarmente, e para a fixação de diretrizes certas, era de mister, na elaboração da lei de organização administrativa do Acre, resolver o problema primacial: deviam os prefeitos dos municipios acreanos ser eleitos pelo voto popular, na conformidade da lei eleitoral? Ou podem e deviam ser de nomeação do Governador?

Os Prefeitos, escreveu PONTES DE MIRANDA, nos *Comentarios á Constituição*, vol. 1, pag. 403, n. 3, têm de ser eleitos, bem assim os Vereadores. Enunciando essa afirmação, referiu-se ao art. 13, n. 1, da Constituição. Os Municipios, nele se lê, serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, especialmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, podendo aquele ser eleito pela Camara Municipal.

Nada é, com efeito, do maior interesse do Municipio do que a eleição do chefe do seu Poder Executivo.

Articulando tão salutar preceito, a Constituição, em paragrafo, permitiu que seja de nomeação do governo do Estado o Prefeito do municipio da Capital e das estancias hidro-minerais.

Não sendo o Acre um Estado, mas um Territorio, seria de aplicar-se-lhe essa norma, de modo a serem os Prefeitos

de seus Municipios autonomos em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, eleitos, menos o do municipio de Rio Branco, que será de nomeação do Governador?

O projecto e a emenda substitutiva coincidiram no criterio da eletividade. Aplicaram, por analogia, mas sem preceito constitucional expresso, o referente aos municipios estaduais; mas admitiram, ao menos em parte, o da nomeação pelo Governador.

Demonstrou-se, de sobejo, que o regime de prefeituras autonomas, a que alude o texto constitucional, era distinto do regime municipal. O Territorio do Acre sempre se dividiu em Departamentos administrativos administrados por prefeitos de livre nomeação do Presidente da Republica, nos termos do decr. n. 6.901, de 26 de março de 1908. Não existia, então, naquele Territorio, nenhum municipio. Nem Camara Municipal. Era esse o regime das Prefeituras autonomas. Melhorou-o o decr. n. 14.383, de 1 de outubro de 1920, elevando os Departamentos a Municipios, com personalidade juridica de direito publico interno e dando-lhes maior relevancia, com integra-los na organização politica brasileira. Deixaram de ser simples expressões geograficas. Igualaram-se aos demais municipios brasileiros, ganhando inteira autonomia no que fosse de seu peculiar interesse, a despeito de terem os seus prefeitos nomeados pelo Governador do Territorio.

Mas a Constituição modificou esse regime e fez, evidentemente, um retrocesso, abrindo uma exceção para os municipios acreanos. Não lhes deu autonomia por considera-los incapazes de prover ás suas proprias despesas, com os seus recursos. Mandou, por isso, suprir-lhes as deficiencias financeiras, por via de dotação orçamentaria da União. Ficaram concordes o projeto e a emenda substitutiva em permitir a esta a fiscalização na aplicação das verbas especialmente destinadas a obras e serviços realizados ou custeados pela União.

O Conselho Territorial.

Criou-se, nessa ordem de ideias, o Conselho Territorial, como órgão cooperador e consultivo, composto de sete membros designados pelo Presidente da Republica dentre pessoas de notoria capacidade para o exercicio de suas funções, domiciliadas na Capital do Territorio e indicadas pelo Governador em lista com o dobro de nomes das vagas a preencher.

Ficou o Conselho Territorial com o objetivo de:

a) auxiliar o Governador, Secretario Geral, Camara Municipal e Prefeitos por meio de planos de orientação, estudos relativos á organização e aperfeiçoamento dos serviços publicos e inqueritos sobre a execução dos mesmos serviços e preparo de projetos de leis e regulamentos, que lhe forem solicitados;

b) colaborar com o Governador na elaboração da proposta orçamentaria do Territorio e examinar as propostas, encaminhadas pelas Prefeituras, afim de fazer-se a previa e equitativa distribuição das verbas de dotação federal, destinadas ás administrações locais e geral;

c) emitir pareceres sobre as minutas de contratos a serem celebrados pelas Prefeituras para a concessão de serviços publicos, utilização de bens municipais e levantamento de emprestimos;

d) solicitar ao Governador, quando julgar necessaria, a intervenção federal em qualquer dos Municipios;

e) tomar conhecimento de recursos interpostos contra atos dos Prefeitos e das Camaras Municipais, contrarios á Constituição e leis federais ou ofensivos dos direitos de outro Municipio.

Não colide a instituição desse órgão com a autonomia municipal. Nem se poderia duvidar da legitimidade e con-

veniencia de órgão cooperador e consultivo, destinado a auxiliar tambem o Governador do Acre.

Facultou o art. 13, § 3, da Constituição, aos Estados a criação de um órgão de assistencia tecnica á administração municipal e fiscalização de suas finanças.

Tem essa função o Conselho Territorial.

11

A intervenção federal nos municipios acreanos.

Uma das inovações da Constituição foi a possibilidade de intervirem os Estados nos seus Municipios, nos casos previstos no art. 13, § 14.

Admitida a autonomia dos municipios acreanos não se poderia deixar de cogitar da intervenção federal neles e regula-la convenientemente, nos mesmos casos em que é possivel a intervenção estadual nos municipios. Permite-a a Constituição afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar a impontualidade dos serviços de emprestimos garantidos por eles ou falta de pagamento de sua divida fundada por dois anos consecutivos.

Licito é, sem duvida, ao Presidente da Republica, em casos tais, intervir nos municipios acreanos. Neles, a intervenção só pode ser a federal e não a do Governador do Territorio, pela razão precipua de não passar este de um delegado daquele.

Bem pode acontecer, porque nada se opõe, a que contraia um municipio emprestimo garantido pela União. A impontualidade dos serviços deste reclama medida proficua, que outra não pode ser senão a de intervir o Presidente da Republica no municipio, afim de regularizar-lhe as finanças. A mesma cousa se dará se deixar ele de pagar a sua divida fundada por dois anos consecutivos.

Outros casos previram constituições estaduais de intervenção nos municipios, além dos dois mencionados no texto federal. Assim, a do Amazonas, entre ele incluiu, qual se

lê no art. 102, n. 1, o para garantia do livre exercicio dos poderes municipais. Tambem a do Piaui, art. 112, n. 1. A de Pernambuco, art. 93, a). A de Sergipe, art. 105, c). A do Espirito Santo, art. 100, n. I. A do Rio de Janeiro, art. 113, n. I. E a de Goiaz, art. 76, n. I.

Concede a intervenção a do Pará, pelo disposto no art. 63, d), tambem, para regularizar o atrazo injustificado no pagamento dos vencimentos do funcionalismo, por mais de quatro mezes, no mesmo exercicio financeiro.

Foi o primeiro deles adotado no projeto. Pode, com efeito, succeder um dissidio entre o Prefeito e a Camara Municipal, de molde a impedir um dos poderes municipais ao livre exercicio do outro. Justificada será, nesse caso, a intervenção. E tambem da conveniencia de bem zelar da applicação das verbas constantes do orçamento federal para obras e serviços, acaso confiadas á execução das prefeituras municipais.

Quanto ao processo da intervenção difficil era seguir o simile das constituições estaduais. Preceituou o art. 13, § 4, *in fine*, da Constituição Federal, observassem elas, naquilo que fossem applicaveis, as normas do art. 12 desta, concernentes nos Estados. Se isto acontecesse, quanto aos municipios acreanos, seriam eles arvorados em Estados e, por um clamoroso absurdo, investidos de maiores franquias que os municipios estaduais.

O Territorio do Acre é administrado por um delegado do Presidente da Republica. A sua administração é federal. Federal tambem é a sua justiça. O seu legislador é o federal. Como, portanto, aplicar as normas do art. 12 da Constituição á intervenção nos municipios acreanos, que ficariam, para esse efeito, equiparados aos Estados?

Estabeleceu o projeto, por isso, competir ao Presidente da Republica, mediante solicitação do Governador, com audiencia ou por propostas do Conselho Territorial, decretar a intervenção, fixando-lhe os limites e a duração, prorrogavel se necessaria, e autorizar o Governador a nomear o Interventor, ao qual facilitará os meios de ação e traçará nor-

mas para o exercicio de suas funções, se não o houver feito o Presidente da Republica.

A intervenção não suspende a obrigatoriedade da legislação municipal vigente; interrompe apenas o exercicio das funções do Prefeito e da Camara Municipal, os quais nelas se reintegrarão tanto que cesse a intervenção, se já não estiver extinto o mandato daquele e dos Vereadores.

Cessada a intervenção, enviará o Governador, immediatamente, relatorio circunstanciado ao Presidente da Republica, que de tudo dará conhecimento á Camara dos Deputados.