

A DIVISÃO TERRITORIAL ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA DO BRASIL

RAUL LIMA

Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO: — *O problema à luz da estatística. O Decreto-lei n.º 311. A atuação do I.B.G.E. O dia do Município. A primeira revisão. Conclusão.*

A divisão administrativa e judiciária do Brasil, até a vigência e execução do Decreto-lei n.º 311, de 2 de março de 1938 (*D.O.* de 7-3-38), caracterizava-se pela completa ausência de ordem, de estabilidade e de lógica.

O uso da competência constitucional atribuída aos Estados para criação, supressão e delimitação de municípios e distritos, bem como de comarcas e termos no respectivo território, se fazia sem observância de disposições orgânicas ou de quaisquer requisitos além dos de determinado mínimo de arrecadação, quanto às unidades administrativas.

Várias anomalias se foram então acumulando, a começar da fixação dos âmbitos territoriais.

Havia municípios não delimitados ou com delimitação defeituosa, fôsse porque variável, seguindo divisas de terras particulares, fôsse porque de verificação impossível, visto como traçada sobre limites de circunscrições eclesiásticas antiquíssimas. Outros eram descritos com uma configuração absurda, em face das condições geográficas. Pela não contigüidade das subcircunscrições que as compunham ou em virtude de lhes caber jurisdição sobre fazendas ou povoados *encravados* em outros municípios, muitas comunas exerciam, assim, verdadeira extra-territorialidade.

Ocorriam, igualmente, muitas extravagâncias quanto à hierarquia e conjugação das várias ordens jurisdicionais. Antes de tudo, a ausência de uniformidade na escala das categorias; depois, a superposição defeituosa dos quadros superiores aos inferiores; por último, a coexistência, não raro, da divisão *administrativa* diversa da *judiciária* e, também em vários casos, ainda da *policia*l.

A nenhum critério estabelecido obedecia a atribuição dos foros de *cidade* ou de *vila* aos núcleos populacionais. Em alguns Estados, eram cidades ora tôdas as sedes de comarca, ora tôdas as sedes de termo, ora tôdas as sedes municipais, enquanto em outros, só algumas das localidades que possuíam essas investiduras. Existiam vilas que eram sedes municipais sem fôro, outras que eram somente sedes distritais, mas também muitas que eram sedes de comarca, de termo ou de município, e ainda várias que não eram nem mesmo sedes distritais rurais.

Nem todos os Estados reservaram ao seu poder legislativo a competência para a criação de distritos administrativos, atribuindo aos governos municipais essa faculdade e, às vêzes, a de criar distritos judiciários.

Mais uma anomalia era a de servir de sede de circunscrição inferior não um núcleo urbano pelo menos em formação ou um *povoado*, mas o simples lugar onde se encontrava, ainda sem caráter definitivo, a habitação rural do Oficial do Registro Civil ou de um cobrador municipal.

Quanto à distinção de zonas urbanas e rurais, de tão evidente importância para diversas ordens de fatos, era impossibilitada pela ausência de delimitação dos quadros urbanos e suburbanos na totalidade das sedes das circunscrições.

Todos sentiam as inconveniências decorrentes desse estado caótico da divisão territorial e, dada a freqüência com que ocorriam as alterações no número

de circunscrições administrativas e judiciárias, a ninguém era possível assegurar, a qualquer momento, sequer, quantos municípios havia no Brasil.

O problema à luz da estatística — Como era natural, haviam de ser os órgãos de estatística os que, pelo espírito de sistema que lhes é próprio e tendo os respectivos trabalhos mais diretamente prejudicados pela balbúrdia, fossem levados a fixá-la em termos objetivos e promover os meios de corrigi-la.

A consideração do problema nos seus aspectos gerais foi objeto, em 1930, de uma das teses destinadas à 1.^a Conferência Nacional de Estatística, convocada para 12 de outubro daquele ano e não realizada em virtude das circunstâncias do momento. Seu autor, Sr. Mário Augusto Teixeira de Freitas, atual Secretário Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, propunha que a Conferência sugerisse às repartições de estatística geral dos Estados determinadas iniciativas conducentes a imprimir racionalidade e estabilidade à divisão territorial — administrativa e judiciária — e à perfeita caracterização dos limites circunscricionais e das linhas divisórias interdistritais e intermunicipais.

Não é de surpreender viessem essas sugestões a ser, alguns anos mais tarde, a fonte do disposto em duas das cláusulas da Convenção Nacional de Estatística, convocada de conformidade com o art. 10 do Decreto n.º 24.609, de 6 de julho de 1934 (*D. O.* de 14-7-34), que criou o Instituto Nacional de Estatística, mais tarde denominado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e celebrada segundo os termos do Decreto n.º 946, de 7 de julho de 1936 (*D. O.* de 10-7-36).

Nesse diploma legal, ficavam previstos (art. 9.º), entre os compromissos a serem assumidos no pacto assinado em 11 de agosto de 1936, pelos Estados, Distrito Federal e Território do Acre, todos os que, na forma regimental, pudessem ser assentados conseqüentemente ao exame dos seguintes objetivos, entre outros, sugeridos pela experiência dos serviços estatísticos nacionais:

“9.º — o encaminhamento de providências visando normalizar a divisão territorial, não só quanto à época em que se efetuem as revisões dos seus quadros administrativos e judiciários, de modo a se seguirem uniformemente à divulgação dos resultados dos recenseamentos gerais, mas ainda quanto à clareza e racionalidade dos seus limites e à sistematização da nomenclatura, tendo em vista evitar, tanto a identidade de designação entre as circunscrições da mesma categoria, quanto a diversidade de toponímia entre as circunscrições administrativas e judiciárias e as suas sedes, bem assim a distribuição do território de uma circunscrição administrativa por duas ou mais circunscrições judiciárias;

10.º — o encaminhamento de sugestões aos Poderes Legislativos para que prevaleça como norma a de serem criadas as novas circunscrições administrativas (municípios e distritos), com indicação da procedência dos respectivos territórios e a competente especificação das confrontações, feita a descrição clara dos limites segundo acidentes geográficos e nunca pela condição de abrangerem variavelmente as terras de determinados proprietários.”

Efetivamente, os governos federados comprometeram-se, na Cláusula XIV do Convênio, a encaminhar, com a assistência do aludido Instituto, as providências legislativas adequadas para racionalizar a divisão dos respectivos territórios, tendendo a conseguir os seguintes objetivos essenciais:

“a) uniformidade da data para a revisão do quadro territorial, em todo o país, de modo que tenha ela lugar, para fins de sua boa fundamentação e regular periodicidade, logo após a divulgação dos resultados dos recenseamentos gerais ou regionais, ou seja nos anos de milésimo dois e sete;

b) precisão e racionalidade dos limites circunscricionais a estabelecer, de modo que estes acompanhem acidentes geográficos facilmente identificáveis e fiquem também evitadas as linhas até agora usadas segundo variáveis divisões de terras de determinados proprietários;

c) sistematização da nomenclatura de maneira a ficarem definitivamente suprimidas tanto a identidade de designação entre circunscricões da mesma categoria, quanto a diversidade de toponímia entre as circunscricões administrativas e judiciárias e as respectivas sedes;

d) superposição sistemática da divisão judiciária à divisão administrativa, de forma que, por um lado, haja uma só divisão distrital para fins tanto administrativos como judiciários e, por outro lado, os termos e comarcas tenham sempre por sede a sede municipal que lhes der o nome e compreendam integralmente, respeitados os respectivos limites, um ou mais municípios;

e) atribuição da categoria e foros de cidade e vila segundo os critérios específicos claramente fixados em lei;

f) unificação dos âmbitos territoriais, de modo que a área de cada uma delas seja um todo, ficando assim suprimidos os casos de extra-territorialidade decorrentes das chamadas *fazendas encravadas* e os casos anômalos de circunscricões formadas de duas inferiores não contíguas;

g) definição exata da constituição territorial das novas entidades administrativas criadas (distritos e municípios), indicando-se sempre as circunscricões distritais preexistentes que lhes houverem cedido território, e descrevendo-se os respectivos limites de forma a ficarem nitidamente destacados os trechos correspondentes a cada um dos distritos confrontantes.”

Propuseram-se também os signatários da Convenção, pela Cláusula XV, a conseguir que tôdas as municipalidades fixassem, ainda naquele ano, determinando-lhe os limites e a área, o *quadro urbano* da cidade ou vila, sede do município, e mais assentar que esse quadro só pudesse ser modificado por ato do respectivo governo no qual viessem referidos os novos limites e o acréscimo da área resultante da alteração.

Visando a efetivação desses compromissos, o Conselho Nacional de Estatística, em sucessivas sessões de sua Assembléia Geral, constituída dos representantes dos governos compactuantes, aprovou diversas recomendações e sugeriu medidas de ordem prática, sem, todavia, atingir em cheio o objetivo que só um movimento simultâneo e de completa amplitude, portanto apoiado em uma lei orgânica nacional, poderia alcançar.

O *Decreto-lei n.º 311* — Órgão executivo do referido Conselho e com funções deliberativas no interregno das sessões da Assembléia Geral, a Junta Executiva Central decidiu, pela Resolução n.º 26, de 15 de dezembro de 1937, sugerir ao Governo Federal a decretação das disposições necessárias, previstas em projeto de decreto-lei submetido à consideração da Presidência da República.

O encaminhamento da sugestão foi feito com uma longa exposição de motivos da Presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na qual foram fixados, conforme ficou referido, diversos aspectos da situação e prejuízos decorrentes para a administração pública e a estatística.

A propósito, lembrou que, já por ocasião das operações censitárias realizadas no país, em inúmeros casos não se soube onde localizar volumosos dados obtidos.

Ainda naquele ano, conforme acentuou, “procurando o Instituto obter que os quadros levantados para 31 de dezembro de 1936 fôsem revistos pelas

repartições regionais de estatística, muitas destas tiveram de escusar-se da demora e dos erros das suas informações, alegando inacreditável balbúrdia nos registros oficiais relativos à divisão territorial.”

Na justificação do projeto, a Presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística não invocou, apenas, os compromissos assumidos pelos governos das Unidades Federadas na Convenção Nacional de Estatística, e de cujo cumprimento o decreto-lei sugerido seria simplesmente a exigência formal. Procurou demonstrar, também, a conformidade do anteprojeto à letra e ao espírito da Constituição, admitindo, preliminarmente, que, no alcance do estado de *emergência*, estabelecido no art. 186 da lei magna, então recentemente outorgada, havia de estar compreendida a decretação de medidas como as que eram solicitadas. Os dispositivos constitucionais indicados na fundamentação foram os seguintes :

“Art. 15. Compete privativamente à União :

.....
III — resolver definitivamente sobre os limites do território nacional;

.....
X — fazer o recenseamento geral da população;
.....

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias :

.....
V — o bem estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança pública, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme.”
.....

O Governo Federal, ao adotar o anteprojeto, convertendo-o no Decreto-lei n.º 311, de 2 de março de 1938, manteve, no primeiro considerando, a invocação da competência, atribuída pelo art. 15 citado, “de resolver sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento da população”, aditando que “essa faculdade implica a de promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais”.

Contra a doutrina de autorizados comentadores, segundo a qual, só se referindo aos limites do território nacional, não trata o aludido inciso constitucional, “de limites entre Estados-membros”, foi sustentado na exposição de motivos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística :

“Nem padece dúvida que a competência da União “para resolver definitivamente sobre os limites do território nacional” — o que compreende a faculdade de pronunciamento definitivo a respeito das questões de parcelamento territorial político-administrativo, — pode exercer-se, já *a priori*, estipulando normas orgânicas para o trabalho legislativo dos Estados sobre o assunto, já *a posteriori*, anulando ou modificando a divisão processada pelos Governos Regionais naquilo em que contrariar aos interesses nacionais.

1 Cf. PONTES DE MIRANDA, in *Comentário à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*, tomo I, pág. 356,

Basta considerar que no texto da Constituição, onde a hermenêutica não pode alegar expressões inúteis, ao passo que no art. 16 se alude a "limites do território nacional com as nações limítrofes", a competência que no art. 15 estabelece é para resolver de um modo particular, isto é, "definitivamente", sobre os limites do território nacional, já aqui, porém, não somente sobre os limites "com as nações limítrofes" (sobre os quais a União tem competência exclusiva), e sim sobre todos os limites territoriais, mesmo aqueles a cujo respeito cabe aos Estados a faculdade legislativa ordinária".

Quanto à extensão, às questões da divisão territorial, da competência para fazer os censos gerais, utilizou-a a União no Decreto-lei n.º 237, de 2 de fevereiro de 1938 (D. O. de 7-2-38), que regulou o início dos trabalhos do Recenseamento Geral de 1940, determinando, no art. 9.º, que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística procedesse ao encaminhamento das medidas para que naquele ano estivessem plenamente atingidos, entre outros, os seguintes objetivos :

a) a revisão da área do Brasil e do seu parcelamento, segundo as unidades federadas e os municípios, efetuando-se, também, se possível, o cômputo das áreas distritais;

b) a descrição sistemática das divisas dos distritos e municípios.

Finalmente, fácil se apresentava colocar a definição das bases orgânicas do quadro territorial da República entre as matérias referentes ao bem-estar, à ordem, à tranquilidade e à segurança públicas que exigem "uma regulamentação uniforme".

Alegou-se, então :

"Ocorre lembrar, por um lado, que daquelas bases resulta a eficiência do Registro Civil, que é fundamental para a vida da Nação e cuja legislação é da competência privativa do Governo Federal (inciso XX do art. 16); e, por outro lado, que as leis estaduais, ao modificarem sem ritmo, sem espírito de sistema e sem base em dados censitários, a divisão territorial — e ainda quando sejam elas elaboradas a coberto das influências ocasionais de subalternos interesses locais, — se constituam causa perturbadora da normalidade civil e política da Nação, a qual, além disso, se vê assim impedida de conhecer com segurança e a qualquer momento — como de óbvia necessidade — os quadros primários da sua organização."

Aliás, como se vai ver, o projeto não introduzia bruscas inovações no quadro territorial então vigente.

Contém, efetivamente, o Decreto-lei n.º 311, de 2 de março de 1938, as seguintes disposições orgânicas, cuja observância foi determinada no art. 1.º :

1) os municípios compreenderão um ou mais distritos formando área contínua (art. 2.º);

2) os distritos se subdivirão, quando necessário, em zonas com seriação ordinal ou denominações especiais (art. 2.º e seu parágrafo único);²

3) a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome (art. 3.º);

4) a sede do distrito tem a categoria de vila, enquanto não fôr erigida em cidade, e lhe dá o nome (art. 4.º);

2 Posteriormente, foi disposto que "sempre que ocorrer subdivisão de um distrito em zonas, e uma destas abranger toda a respectiva sede (cidade ou vila), será extensiva a essa zona a denominação do próprio distrito" (Decreto-lei n.º 2.104, de 2 de abril de 1940, art. 2.º, parágrafo único). (D.O. de 4-4-40).

5) não haverá mais de uma vila no mesmo distrito (art. 4.º, parágrafo único);

6) o termo judiciário será formado de um ou mais municípios formando área contínua (art. 5.º);

7) a sede do termo judiciário será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e lhe dará o nome (art. 5.º);

8) a comarca será formada de um ou mais termos (art. 6.º);

9) a sede da comarca será a cidade mais importante das compreendidas no seu território e lhe dará o nome (art. 6.º);

10) o ato de criação de cada município indicará os distritos que no todo ou em parte vierem a constituir o seu território e fará a descrição dos antigos ou novos limites do distrito que passarem a formar a linha divisória municipal, discriminadas as seções correspondentes às sucessivas confrontações interdistritais (art. 7.º);

11) o ato de criação de cada distrito conterá a indicação expressa da anterior jurisdição distrital do território que o deva constituir, descritos os respectivos limites com os distritos, um a um, que formarem suas confrontações (art. 7.º);

12) o ato de criação de cada comarca ou termo definirá os respectivos territórios pela referência às circunscrições imediatamente inferiores que os constituírem (art. 7.º);

13) os limites interdistritais ou intermunicipais serão definidos segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais (art. 8.º);

14) não serão admitidas linhas divisórias sem definição expressa ou caracterizada apenas pela coincidência com divisas pretéritas ou atuais (art. 8.º);

15) não se considerarão, em nenhuma hipótese, incorporados ou a qualquer título subordinados a uma circunscrição, territórios compreendidos no perímetro de circunscrições vizinhas (art. 9.º);

16) não haverá, no mesmo Estado, mais de uma cidade ou vila com a mesma denominação (art. 10);

17) nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede (art. 11);

18) o ato de delimitação de cada novo distrito será sempre acompanhado da respectiva planta (art. 11, parágrafo único);

19) na sede de cada distrito haverá pelo menos trinta moradias (art. 11);

20) nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias (art. 12);

21) os municípios depositarão, na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, o mapa do seu território, em duas vias e satisfazendo os requisitos mínimos fixados pelo C.N.G. (art. 13, §§ 1.º e 2.º);

22) a competência dos governos estaduais para a criação dos distritos não impede que os governos dos municípios, para fins exclusivos da respectiva administração, os subdividam em subdistritos (art. 14);

23) serão adotadas, em todo o país, as designações e a discriminação de comarca, termo, município e distrito, cabendo às respectivas sedes as cate-

gorias correspondentes, e abrangidos os distritos que existam somente na ordem administrativa ou na judiciária (art. 15);

24) a modificação do quadro territorial, tanto na delimitação e categoria dos seus elementos, quanto na respectiva toponímia, somente pode ser feita por leis gerais (art. 16);

25) o quadro territorial fixado segundo a nova definição somente poderá ser alterado por leis gerais quinquenais, promulgadas no último ano de cada período para entrar em vigor a 1.º de janeiro do ano imediato (art. 16, § 3.º);

26) a instalação das novas circunscrições e a investidura das respectivas sedes em seus novos foros realizar-se-ão dentro do prazo de seis meses a contar da vigência da lei de divisão territorial que as houver criado, mas em data marcada por decreto do governo estadual (art. 17);

27) será declarada, por decretos dos governos estaduais, baixados no último dia útil do prazo aludido no item anterior, a caducidade das circunscrições cuja instalação não tiver sido ordenada por inadimplemento dos requisitos legais (art. 17, parágrafo único).

Além dessas disposições de caráter permanente, o Decreto-lei n.º 311 baixou outras destinadas a assegurar-lhes a imediata execução. Assim é que:

1) fixou o prazo de um ano, contado da data do decreto-lei, para o cumprimento da obrigatoriedade do depósito dos mapas dos municípios, em duas vias autenticadas, na Secretaria do Diretório Regional de Geografia (art. 13);

2) estabeleceu a cassação da autonomia do município que não desse cumprimento à obrigatoriedade prevista no item anterior e a anexação do respectivo território a um dos municípios vizinhos, ao qual ficaria deferido o encargo, aberto novo prazo de um ano, com idênticas sanções (art. 13, § 2.º);

3) determinou que, no primeiro semestre do ano que se achava em curso, os governos dos Estados e, para as circunscrições diretamente submetidas à sua administração, o governo federal, fixariam, de acordo com instruções baixadas pelo Conselho Nacional de Geografia, o novo quadro territorial respectivo, levando apenas a descrição sistemática dos limites de todas as circunscrições distritais e municipais que nêles figurassem, de modo a entrar em vigor a 1.º de julho (art. 16, § 1.º);

4) determinou aos governos dos Estados a publicação, por decretos baixados até 31 de março de 1938, da relação das circunscrições administrativas e judiciárias já instaladas ao tempo da nova lei, feitas as alterações de classificação e toponímia, bem como de categoria das sedes, decorrentes dos critérios na mesma fixados (art. 18);

5) atribuiu ao Conselho Nacional de Estatística a competência para formular o modelo geral para os atos e relações previstos no item anterior (art. 18).

A simples decretação dessa lei não era suficiente para que se pudesse contar com a regularização, dentro de certo prazo, da divisão territorial do país. Era indispensável a atuação direta de um órgão capaz de colaborar eficientemente no encaminhamento das providências, não só de ordem técnica, que as reduzidas possibilidades de alguns Estados tornariam mais difíceis, como, de modo geral, destinadas a movimentar a boa vontade de todos os poderes diretamente atingidos.

A atuação do I.B.G.E. — Pelo profundo interesse que sempre lhe merecera o assunto, pela sua especialização e, sobretudo, pela sua condição de

entidade de natureza federativa, na qual se acham solidariamente articuladas as três órbitas governamentais da Nação, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, constituído do Conselho Nacional de Estatística e do Conselho Nacional de Geografia, em caráter permanente, e da Comissão Censitária Nacional, eventualmente, reunia precisamente as qualidades exigidas para a tarefa, que se tornou, de fato, uma das suas campanhas mais relevantes.

Poucos dias depois da publicação do Decreto-lei n.º 311, a Junta Executiva Central do primeiro dos Conselhos mencionados baixava a Resolução n.º 36, aprovando um projeto-padrão dos decretos-leis regionais previstos no art. 18 daquele diploma legal e, bem assim, um modelo para a publicação da nominata das circunscrições administrativas e judiciárias, com várias recomendações às Juntas Executivas Regionais do C.N.E. para a melhor interpretação do modelo proposto.

Portadores do interesse expresso do poder central, delegados do I.B.G.E. levaram diretamente o projeto-padrão à presença dos chefes dos governos regionais, vendo-o converter-se em decreto-lei e ter início o encaminhamento das providências nêlo previstas, sobretudo a constituição de uma comissão especial, na forma do art. 4.º do projeto, com um representante da Junta Executiva Regional de Estatística, um representante do Diretório Regional de Geografia e um técnico de livre designação do Governo e os seguintes encargos:

- 1) elaborar o novo projeto do quadro territorial do Estado;
- 2) orientar os governos municipais no que dissesse respeito ao cumprimento dos dispositivos legais relativos aos perímetros urbano e suburbano;
- 3) promover e facilitar as providências dos governos municipais para cumprimento da obrigação legal referente ao preparo dos mapas municipais;
- 4) manter-se em entendimento com o Diretório Regional de Geografia e com a Junta Executiva Regional de Estatística, colaborando, no que estivesse ao seu alcance, no encaminhamento dos trabalhos necessários à revisão da carta Geral da República e organização dos serviços censitários, então a se iniciarem.

Por sua vez, o Diretório Central do Conselho Nacional de Geografia aprovou, em 29 do mesmo mês de março de 1938, duas importantes resoluções, de ns. 2 e 3, uma baixando as instruções gerais previstas no art. 16 do Decreto-lei n.º 311, referentes à descrição sistemática dos limites municipais e divisas interdistritais, e a outra estabelecendo os requisitos mínimos que os mapas municipais deviam satisfazer e as instruções para a fixação das zonas urbana e suburbana das sedes municipais.

O sistema de cooperação interadministrativa, em que se baseia o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pôs-se em funcionamento, num desdobramento das suas atividades normais, proporcionando assistência técnica aos municípios que não dispunham dos necessários recursos nem os receberam dos governos estaduais.

Todavia, ao aproximar-se o dia 1.º de julho, data em que deveriam estar baixados todos os atos de fixação do novo quadro territorial de cada Estado, foi reconhecida a impossibilidade de cumprir-se integralmente essa etapa dentro do período fixado, tendo, então, o Governo Federal promulgado o Decreto-lei n.º 522, de 28 de junho de 1938 (*D. O.* de 1-7-38), prorrogando até 31 de dezembro do mesmo ano o prazo concedido no art. 16, § 1.º, do Decreto-lei n.º 311.

Reunidas no mês de julho, as Assembléias Gerais dos dois Conselhos, o de Estatística e o de Geografia, baixaram várias resoluções sôbre o andamento da campanha. Citam-se :

— Resolução n.º 79, do C.N.E. — “Louva a atuação do Governo de Minas Gerais, exprime congratulações ao Governo de São Paulo e faz um apêlo aos demais Estados, no tocante à fixação do quadro territorial e ao levantamento dos mapas municipais”;

— Resolução n.º 108, do mesmo Conselho — “Sugere um padrão para os decretos-leis regionais assentando normas preliminares à nova divisão territorial”;

— Resolução n.º 110, do citado Conselho — “Consigna pronunciamentos diversos relativamente a problemas e iniciativas concernentes ao desenvolvimento da estatística brasileira”;

— Resolução n.º 29, do Conselho Nacional de Geografia — “Recomenda aos Governos Regionais que promovam uma cooperação direta entre as administrações municipais e a regional, para a execução dos mapas municipais e das plantas das sedes municipais e distritais, determinada pelo Decreto-lei nacional n.º 311”;

— Resolução n.º 36, do C.N.G. — “Sugere medidas tendentes a regularizar a situação administrativa das localidades fronteiriças subordinadas a mais de um Estado, formulando um apêlo aos poderes centrais da República no sentido de ser baixado um decreto-lei impondo medidas assecuratórias do bem-estar das populações dessas localidades”;

— Resolução n.º 38, do mesmo Conselho — “Sugere instruções às Comissões regionais de Reforma da Divisão Administrativa, relativamente à interpretação do art. 2.º e suas alíneas, da Resolução n.º 2, do Diretório Central”;

— Resolução n.º 39, do aludido Conselho — “Dispõe sôbre a execução dos trabalhos de caráter geográfico preparatórios do Recenseamento Geral da República de 1940, fixados pelo Decreto-lei n.º 237, de 2 de fevereiro de 1938”.

O projeto-padrão que, segundo a Resolução n.º 108, de 19 de julho de 1938, a Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística ofereceu aos Governos regionais e foi por todos êstes adotado, estabeleceu os seguintes preceitos, entre outros :

1) dilatou, até 31 de outubro do ano então em curso, o prazo para decretação do ato legislativo estadual fixando o novo quadro territorial (art. 1.º);

2) fixou no ano de 1938 o ponto de partida da contagem dos períodos quinquênaes previstos na lei, devendo as novas leis gerais da divisão territorial recair nos anos de milésimo 3 e 8 (art. 3.º);

3) determinou que ficasse previsto que as atas ou termos solenizando a entrada em vigor, em relação a cada circunscrição, das disposições legais que lhe alterassem a situação ou a mantivessem na mesma situação anterior, obedecessem ao padrão fornecido pelo Conselho Nacional de Geografia, ouvido o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

O Dia do Município — Efetivamente, o Conselho Nacional de Geografia pela Resolução n.º 12, do seu Diretório Central, em data de 19 de setembro de 1938, assentou o padrão previsto, com os respectivos anexos, e aceitou aprovar as sugestões do Instituto Histórico quanto ao ritual para a celebração das solenidades cívicas indicadas no mesmo ato.

No parecer, unanimemente aprovado pelo venerando sodalício, em que a comissão, composta dos sócios Max Fleiuss, Moreira Guimarães e H. Canbarro Reichardt, sugeriu aquele ritual, foi apresentada também a idéia de ser considerada “Dia do Município” a data de 1.º de janeiro de cada ano em que houvesse de ter início a vigência de novo quadro territorial.

Adotando essa proposta, o Governo Federal baixou o Decreto-lei n.º 84 de 9 de novembro de 1938 (D. O. de 12-11-38), que instituiu a festa nacional em aprêço, a ser celebrada no dia referido dos anos de milésimo 9 e 4, e consistindo de :

a) cerimônias de inauguração quinquenal dos quadros territoriais, a realizarem-se em tôdas as sedes municipais, na conformidade da legislação regional que prescreveu para essas solenidades as normas assentadas pelo Conselho Nacional de Geografia;

b) festejos populares que os governos municipais organizarem para esse fim;

c) sessões cívicas que o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro deberia promover sob os auspícios dos Governos da União, do Distrito Federal dos Estados e do Acre e com o concurso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e demais instituições culturais públicas e privadas, que a esse alto objetivo cívico queiram emprestar sua solidariedade.

Quanto a estas sessões, o decreto-lei atribuiu-lhes a função de “exaltar papel político, social e econômico dos municípios, exprimindo, bem assim, a relação às comunidades municipais, não somente a solidariedade das órbitas superiores da organização político-administrativas do Estado Brasileiro, e também o aprêço das elites dirigentes da Nação”.

Efetivamente, em tôdas as sedes das circunscrições municipais brasileiras já instaladas ou por instalar, realizaram-se as solenidades previstas, no sal nobre do “forum” ou, onde não havia, na Prefeitura Municipal, sob a presidência do Juiz de Direito, ou na sua falta, do Juiz do Termo (ou Juiz Municipal), na falta deste pelo Prefeito Municipal, e, no impedimento eventual deste, pelo Secretário da Prefeitura, ou, finalmente, pela mais alta autoridade policial presente na cidade. De cada sessão foi lavrada ata descritiva da cerimônia e do sentido jurídico, finalidade histórica e significado cívico do acontecimento.

E o que é de máxima significação é que, no dia 1.º de janeiro de 1939 possuía o Brasil um quadro territorial sistematizado, com um número realmente apurado e fixado de comarcas, termos, municípios e distritos uniformemente hierarquizados e gozando as respectivas sedes de foros idênticos, todos os Estados.

Essa circunstância permitiu ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística editar, em 1940, um valioso documentário, intitulado “Divisão Territorial dos Estados Unidos do Brasil”, oferecendo, de início, a seguinte ta-

**NÚMERO DE CIRCUNSCRIÇÕES DO QUADRO TERRITORIAL
JUDICIÁRIO E ADMINISTRATIVO DO BRASIL, FIXADO PARA
O QUINQUÊNIO 1939 - 1943**

UNIDADES FEDERADAS	NÚMERO DE CIRCUNSCRIÇÕES			
	EXCLUSIVAMENTE JUDICIÁRIAS		EXCLUSIVA- MENTE ADMI- NISTRATIVAS	SIMULTÂNEA- MENTE ADMIN. E JUDICIÁRIAS
	Comarcas	Térmos	Municípios	Distritos
NORTE				
Acre.....	7	7	7	14
Amazonas.....	19	28	28	63
Pará.....	27	53	53	155
Maranhão.....	21	59	65	78
Piauí.....	22	47	47	47
TOTAL.....	96	194	200	357
NORDESTE				
Ceará.....	24	79	79	388
Rio Grande do Norte.....	21	42	42	84
Paraíba.....	21	41	41	156
Pernambuco.....	50	85	85	274
Alagoas.....	20	33	33	81
TOTAL.....	136	280	280	982
ESTE				
Sergipe.....	11	39	42	52
Bahia.....	49	143	150	549
Espírito Santo.....	21	21	32	130
TOTAL.....	81	203	224	731
SUL				
Rio de Janeiro.....	31	50	50	246
Distrito Federal.....	1	1	1	1
São Paulo.....	126	126	270	588
Paraná.....	31	39	49	161
Santa Catarina.....	32	32	44	205
Rio Grande do Sul.....	50	88	88	392
TOTAL.....	271	336	502	1 593
CENTRO				
Mato Grosso.....	17	28	28	94
Goiás.....	30	52	52	140
Minas Gerais.....	154	201	288	944
TOTAL.....	201	281	368	1 178
BRASIL.....	785	1 294	1 574	4 842

Posteriormente à organização desse quadro, foi ainda criado um município — o de Balisa, no Estado de Goiás. Além disso, a criação dos Territórios Federais de Fernando de Noronha, Amapá, Guaporé, Iguaçu, Ponta Preta e Rio Branco modificou, mas sem alteração do número, a divisão municipal dos Estados de cujo território se desmembraram.

Depois daquele resumido cômputo estatístico, o volume apresenta uma série de "Tabelas Regionais", contendo não só a exposição dos quadros sistemáticos da divisão territorial, onde se registram a hierarquia e a superposição das diversas ordens de circunscrições judiciárias e administrativas, mas ainda os indicadores das alterações que esses quadros oferecem em confronto com a divisão anterior, vigente até 31 de dezembro de 1938 — essa, aliás, já sistematizada sob o ponto de vista formal no primeiro trimestre desse mesmo ano, pela série de atos regionais que tomaram as medidas de caráter preliminar estatuidas na Lei n.º 311.

Corolário o mais expressivo dessa campanha, foi a Exposição Nacional de Mapas Municipais, realizada em maio do mesmo ano de 1940. Pela primeira vez, no Brasil, enfileiraram-se as imagens cartográficas de todas as comunas em que se divide o imenso território nacional. Discursando nessa oportunidade o Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sr. José Carlos de Macedo Soares, assinalou, com estas palavras, o êxito do esforço desenvolvido durante dois anos:

"Desapareceram as anomalias, as incoerências, as aberrações, os casos teológicos do parcelamento territorial da República no que interessa à divisão judiciária e administrativa. Não mais limites imprecisos ou indefinidos, as formações absurdas, toponímias confusas, categorias sem expressão ou de significação variável, nem circunscrições acéfalas ou sedes fora de suas circunscrições. Acabaram-se também os casos de município envolvido por outro, e assim, de modo geral, as ocorrências de unidades formadas por dois ou mais trechos de território não contíguo".

E aludia ao cumprimento integral dos cânones da Lei n.º 311: "eliminação racional do território; limites verificáveis e verificados; categorias definidas e hierarquizadas; identidade de nomes entre as circunscrições e as sedes; delimitação expressa, e segundo critério uniforme, das áreas urbanas, suburbanas das cidades e vilas; correspondência e articulação entre os quadros administrativos e judiciários; univocidade de nomenclatura entre as várias categorias de circunscrições territoriais; e simplificação e espírito de sistema nas designações toponímicas".

A primeira revisão — Estava ainda no primeiro ano de vigência a nova divisão territorial do país e já o Conselho Nacional de Geografia cogitava a revisão que, ao fim do quinquênio apenas iniciado, teria de verificar-se o cumprimento da Lei n.º 311, de 2 de março de 1938.

A Assembléia Geral do mesmo Conselho, na reunião de 24 de julho de 1939, aprovou a Resolução n.º 61, deliberando promover a inclusão de dispositivos que objetivassem as seguintes medidas relativas aos nomes das cidades e vilas:

- 1) eliminação das duplicatas de nomes, em todo o país;
- 2) redução dos nomes extensos;
- 3) possível eliminação dos nomes estrangeiros ou de pessoas vivas, e rejeitados os imperativos da tradição e da vontade popular, bem como as famosas homenagens;
- 4) preferência da adoção de nomes da língua indígena regional ou relacionados a fatos históricos da região, em caso de substituição de topônimos.

5) conservação dos nomes já consagrados pelas populações das localidades respectivas, que não contrariarem as disposições acima.

Algumas curiosidades da situação que se pretendia modificar são assinaladas neste comentário então divulgado :

“Encontra-se o nome de São Francisco repetido seis vezes, isto é, em municípios do Maranhão, Ceará, Bahia, Sergipe, Santa Catarina e Minas Gerais. Existem, igualmente, cinco municípios com o nome de São Gonçalo; outros cinco com o nome de Santa Luzia; outros ainda com os nomes de Cachoeira e São Pedro. O total atinge a 153 circunscrições municipais que se podem distribuir em grupos de dois ou mais municípios de nomes coincidentes.

Os Estados cujos nomes de municípios mais se repetem em outros são os da Bahia e do Ceará, ambos com quatro cidades homônimas das de outros Estados; o Maranhão possui dois municípios nas mesmas condições, São Paulo e Pernambuco possuem, respectivamente, dois; e até o pequeno Sergipe participa da conta, com os municípios de São Francisco e Santa Luzia.”

Os estudos realizados concluíram pela existência de cerca de mil e duzentas denominações de cidades e vilas atingidas por aquêles novos propósitos sistematizadores, despertando, como era natural, certa reação das populações interessadas. Além disso, muito se contestou a inconveniência das duplicatas de nomes daquelas sedes e respectivas circunscrições, indicando-se o exemplo dos Estados Unidos da América, onde qualquer confusão é afastada com o emprêgo das iniciais ou de curtíssima abreviatura do nome do Estado em seguida ao nome de qualquer localidade.

Não obstante, o Decreto-lei n.º 3.599, de 6 de setembro de 1941 (*D. O. de 10-9-41*), baixado com o objetivo de evitar também a duplicidade de nomes de estações ferroviárias em todo o território nacional, estabeleceu, no art. 9.º, que o Conselho Nacional de Geografia promovesse a eliminação da duplicata dos nomes de localidades no país. A eliminação de nomes iguais de cidades e de vilas seria prevista nas instruções que deveriam regular a revisão do quadro territorial brasileiro, em 1943, e a de nomes de povoados e demais localidades mediante leis regionais, de acôrdo com os estudos e entendimentos que o C.N.G. promovesse. Desde logo ficou estabelecido que em a nova nomenclatura de localidades não seria lícito o uso de nomes estrangeiros, nem de pessoas, bem como os longos ou formados de mais de uma palavra.

A Resolução n.º 118, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Geografia, baixou as instruções previstas, encaminhando várias providências de ordem prática e estabelecendo o princípio de que, quando houvesse várias localidades com a mesma denominação, esta seria mantida apenas na de maior categoria, e, no caso de haver diversas com a mesma categoria, prevaleceria o nome daquela em que fôsse mais antigo. Vedou, ao mesmo tempo, a escolha de nomes estrangeiros ou de pessoas vivas, bem como os nomes longos ou formados de mais de uma palavra, recomendando a adoção de nomes indígenas com propriedade local.

Duas outras Resoluções, de ns. 129 e 141, baixou o Diretório Central do C.N.G., encaminhando diversas providências, inclusive a apresentação de um projeto, que se converteu no Decreto-lei n.º 5.901, de 21 de outubro de 1943 (*D. O. de 23-10-43*), incorporando à legislação orgânica, que regula a revisão quinquenal dos quadros territoriais da República, vários novos preceitos, a seguir resumidos :

1) extensão, até 30 de novembro dos anos de milésimo 3 e 8, do prazo para os governos das Unidades Federadas baixarem as leis quinquenais regionais de divisão territorial (art. 2.º);

2) inalterabilidade da divisão territorial brasileira, durante o quinquênio de vigência, tanto na parte judiciária como na administrativa, a não ser n casos previstos no Decreto-lei n.º 311 (art. 3.º);

3) designação, pelo governo de cada Unidade Federativa, de uma comissão para o estudo da revisão do quadro territorial correspondente, não quanto à sua composição como também quanto à delimitação e toponímia dos seus elementos, a qual apresentará o respectivo projeto até 30 de maio (art. 4.º, alínea I);

4) encaminhamento, pelo governo da Unidade Federativa, depois de ouvido o respectivo Conselho Administrativo, do projeto elaborado ao Conselho Nacional de Geografia, de modo que o mesmo dê entrada na Secretaria Geográfica desse órgão até 30 de julho (art. 4.º, alínea II);

5) atribuição ao C.N.G. para fazer o cotejo geral dos projetos, promover as adaptações necessárias à fiel observância, no conjunto nacional, dos preceitos gerais previstos na legislação e restituí-los aos Governos respectivos até 30 de setembro (art. 4.º, alínea III);

6) encaminhamento dos projetos ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para os fins previstos no art. 32, item XIX, do Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939 (art. 4.º, alínea III);

7) publicação da lei de fixação do quadro territorial com a determinação do início da vigência a 1.º de janeiro e a solene comemoração, em todas as sedes municipais, do "Dia do Município", segundo o ritual assentado na proposta do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (art. 4.º, alínea IV);

8) manutenção do modelo previsto na legislação para as leis quinquenais efetuadas as alterações exigidas pelas peculiaridades locais (art. 6.º);

9) fixação das bases para a eliminação, no país, da repetição de topônimos de cidades e vilas, no quadro territorial em preparo (art. 7.º, e as alíneas I a IV);

10) atribuição ao Conselho Nacional de Geografia para baixar as instruções necessárias aos trabalhos de revisão quinquenal dos quadros territoriais e bem assim prestar, como órgão consultivo e técnico, os esclarecimentos que lhe forem solicitados (art. 8.º);

11) cômputo do Distrito Federal, na divisão territorial do país, com unidade única, nas diferentes categorias tanto no quadro das comarcas e terras como no dos municípios e distritos (art. 9.º);

12) cômputo, como unidade única, de comarca não dividida em terras e de terra não dividida em distritos (art. 9.º, parágrafo único);

13) permissão aos governos das unidades federativas para, a qualquer tempo, de modo a atender a necessidades do serviço público, estabelecer, alterar, em ato especial, a subdivisão de qualquer distrito do respectivo quadro territorial (art. 13);

14) regras para a subdivisão de distrito em circunscrições denominadas subdistritos, correspondentes a sub-unidades tanto administrativas como judiciárias, devendo essa subdivisão ser feita mediante fixação de linhas divisorias com distribuição de todo o território do distrito pelos subdistritos considerados necessários, que formarão área contínua e conforme às mesmas normas que prevalecem na delimitação do município e do distrito (art. 13, §§ 1.º e 2.º);

15) normas segundo as quais os subdistritos não terão sede distinta da sede distrital, podendo as respectivas autoridades e serviços funcionar em qualquer ponto do seu território (art. 13, § 3.º);

16) faculdade de atribuir-se a cada subdistrito apenas uma parte de qualquer dos quadros urbanos, suburbano ou rural, ou destinar-lhe um território que se estenda por mais de um dos referidos quadros (art. 13, § 4.º);

17) numeração seguida, e designação apenas pelo respectivo ordinal, dos subdistritos de um distrito (art. 13, § 5.º);

18) inclusão em os novos quadros territoriais, como subdistritos, das "zonas" então existentes e que não fôsem expressamente suprimidas (artigo 13, § 6.º).

Não obstante a dilatação dos prazos, prevista no mesmo Decreto-lei número 5.901, para a fixação, que se estava processando, do quadro territorial do quinquênio 1944-1948, dificuldades surgidas não permitiram, apesar do intenso labor da Secretaria Geral do Conselho Nacional de Geografia, a conclusão da revisão com obediência a tôdas as normas estipuladas.

Houve demonstrações de grande boa vontade e compreensão, da parte de alguns Estados, cedendo a outros denominações que por direito lhes pertenciam mas cuja permanência devia ser assegurada onde eram mais profundas as suas raízes.

O estudo de cada projeto na Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, a autorização do Presidente da República, a volta do processo ao governo regional e os demais passos do mecanismo legislativo não permitiram que a 1.º de janeiro de 1944 entrasse em vigor, em todo o país, a divisão territorial que deveria permanecer inalterável desde aquela data até 31 de dezembro de 1948.

A solução do assunto sofreu embaraços maiores especialmente nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, onde somente pôde chegar a bom termo nos fins de 1944.

Tal circunstância levou o governo federal a baixar, em 31 de maio desse ano, o Decreto-lei n.º 6.549 (D. O. de 3-6-44), no qual confirmou as instalações de comarcas, termos e distritos realizadas depois do dia 1.º de janeiro e permitiu que se instalassem até o dia 1.º de janeiro de 1945 as circunscrições em cuja sede não tivesse sido realizada ainda a solenidade prevista na legislação.

Fixado o primeiro dia do ano corrente para entrar em vigor o quadro territorial dos Estados que o tivessem aprovado até então e o qual vigorara obrigatoriamente durante quatro anos apenas, foi, ao mesmo tempo, facultado aos governos dos Estados alterar a divisão judiciária já estabelecida, desde que as modificações decretadas entrassem efetivamente em vigor até o dia 1.º de janeiro de 1945.

Provido a situação em que ficaram âmbitos territoriais desmembrados para criação de novos municípios, determinou que continuem em vigor, naquelas partes do território, as leis do município de que foram destacadas, até que a nova comuna tenha legislação própria.

Finalmente, baixou o decreto-lei citado a recomendação aos governos regionais no sentido de, simultaneamente aos quadros territoriais, elaborarem e submeterem ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, o projeto de decreto-lei relativo à criação de cargos de justiça necessários à instalação das novas circunscrições cuja criação tiver sido proposta.

Decretados pelos respectivos governos os quadros territoriais dos Estados onde essa exigência ainda não havia sido cumprida, tornou-se possível organizar o seguinte quadro :

DIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL PARA O QÜINQUÊNIO
1944 - 1948

Tabela do Quadro Administrativo fixado para o período a encerrar-se em 31 - XII - 1948

REGIÕES E UNIDADES FEDERADAS	NÚMERO DE CIRCUNSCRIÇÕES	
	Municípios	Distritos
NORTE		
Guaporé (*).....	3	9
Acre.....	7	14
Amazonas.....	25	59
Rio Branco.....	2	4
Pará.....	57	148
Amapá (*).....	3	6
TOTAL.....	97	240
NORDESTE		
Maranhão.....	67	79
Piauí.....	47	47
Ceará.....	79	389
Rio Grande do Norte.....	42	84
Fernando de Noronha (*).....	—	—
Paraíba.....	41	166
Pernambuco.....	85	274
Alagoas.....	33	81
TOTAL.....	394	1 120
ESTE		
Sergipe.....	42	53
Bahia.....	150	554
Minas Gerais.....	316	981
Espírito Santo.....	33	132
Rio de Janeiro.....	52	247
Distrito Federal.....	1	1
TOTAL.....	594	1 968
SUL		
São Paulo.....	305	668
Paraná.....	53	159
Iguaçu (*).....	5	22
Santa Catarina.....	44	195
Rio Grande do Sul.....	92	394
TOTAL.....	499	1 438
CENTRO-OESTE		
Ponta Porã (*).....	7	16
Mato Grosso.....	22	74
Goiás.....	55	150
TOTAL.....	84	240
BRASIL.....	1 668	5 006

(*) Não tendo sido, ainda, definitivamente fixados os limites interdistritais nos Territórios recém-criados, contam-se como distritos as sedes distritais transferidas, para as novas unidades federadas, dos Estados que cederam as áreas componentes dos referidos Territórios.

Como se há de notar, não consta da discriminação a divisão judiciária. Ainda recentemente o Governo Federal autorizou, por decreto-lei, num Estado, a volta de distritos a um município que os havia perdido e, em outro, a criação de três novas comarcas.

Conclusão — Talvez não seja exagêro rezear que o princípio mais louvável e benéfico de tôda a campanha traçada em 1938 à base da Lei n.º 311 — a inalterabilidade, dentro do quinquênio de respectiva vigência, do quadro territorial — judiciário e administrativo — esteja exposto à possibilidade de sofrer brechas e desvirtuamentos que, embora constituindo exceções e sem a probabilidade de restituir êsse aspecto da vida técnico-administrativa da Nação ao estado de confusão em que se encontrava, podem reconduzir à instabilidade da divisão administrativa e judiciária do país e às dificuldades de pronto conhecimento dessa divisão até mesmo dentro do período mínimo de um quinquênio.

Quanto à toponímia, serão inevitáveis os movimentos reivindicatórios de denominações cujas substitutas, por menos felizes ou pouco simpáticas aos habitantes, não logrem consolidar-se rapidamente.

O exame do problema tem inteira oportunidade, quando se cuida da complementação dos órgãos institucionais da República, pois bem pode sugerir a conveniência de introduzir-se nas novas Constituições estaduais pelo menos os preceitos da Lei n.º 311, referentes à aludida inalterabilidade do quadro administrativo e judiciário em certo período, e a alguns requisitos essenciais para a criação de novas circunscrições.
