

As reformas da administração local de 1872 a 1910

1. INTRODUÇÃO

Este texto destaca-se de uma investigação em curso cujo objecto é a história da vida política local portuguesa no período que medeia entre a crise do liberalismo, no início da década de 90 do século XIX, e o fim dos anos de autarcia do Estado Novo (1959). Compreende, entre outros, o tema da evolução do sistema administrativo territorial, entendido este como instrumento de regulação centro (Estado)-periferia (sociedade local)¹.

A investigação tem-se socorrido de um estudo de caso para estabelecer e verificar hipóteses. A consideração de aspectos do debate político ocorrido em torno da codificação administrativa no último quartel do século XIX sobrepôs-se a uma fase de observação dos comportamentos e atitudes das *élites* locais no mesmo período em relação a questões de modernização urbanística e controlo do *hinterland* rural. Desta recolha de elementos pareceu resultar um quadro de exercício das funções atinentes à administração local razoavelmente estável. As fontes disponíveis — designadamente imprensa local e actas das reuniões dos corpos administrativos — dão conta dum acordo entre a sociedade local e o Estado acerca das competências que aquela deve exercer através dum governo próprio. A administração local convive sem convulsões de maior com a tutela e fiscalização do Estado².

Sendo assim, como se compreende que, em tão curto espaço de tempo, tantas reformas administrativas tenham sido decididas e aplicadas? Efectivamente, no último quartel do século XIX, Portugal conheceu cinco refor-

¹ Uma versão deste trabalho foi discutida pelos meus colegas do ICS, a quem agradeço as observações e comentários críticos que me dispensaram, no âmbito do seminário sobre «Portugal Moderno», dirigido pela Doutora Maria Filomena Mónica. Parte das respectivas conclusões, articuladas com a análise da evolução das receitas e despesas de um município, centradas no período que medeia entre a crise de 1892 e a implantação da República, foram apresentadas numa comunicação intitulada «Liberalismo, estado e concelhos: as reformas administrativas de finais do século XIX» ao Colóquio «Poderes Centrais e Poderes Periféricos em Perspectiva Histórica», realizado em Reguengos de Monsaraz de 14 a 16 de Abril de 1989.

² Áreas de conflito fundamentais parecem ser, em primeiro lugar, as que decorrem de uma intenção suposta ou real do centro em manipular a fronteira do concelho. Curiosamente, embora não seja indiferente à sociedade local a geografia do distrito, a manipulação dessa outra área parece preocupar mais o concelho-sede do que qualquer dos outros. E, em segundo lugar, as que resultam da existência no quadro da circunscrição concelhia de autoridades públicas que exercem uma jurisdição condicionadora da câmara eleita (exemplos: elementos do aparelho judicial ou policial, saúde).

mas da administração local — em 1878, 1886, 1892, 1895 e 1900 — e cinco Códigos Administrativos — os de 1878, 1886, 1895, 1896 e 1900.

A comparação entre as principais soluções adoptadas por umas e outras está disponível³. Aqui pretendeu-se conhecer sobretudo a justificação adiantada pelos seus autores para as alterações propostas. Revisitaram-se, com essa finalidade, os diplomas legais que deram corpo às reformas. Mas atendeu-se mais aos relatórios que os antecederam, aos pareceres que os acompanharam e às intervenções parlamentares que suscitaram do que ao conteúdo específico dos seus artigos. Recolheu-se a literatura da época — aliás pouco profícua, em comparação com a que imediatamente a antecedeu — sobre o tema da centralização *versus* descentralização. Também se percorreu a via sacra das revistas especializadas, onde a legislação e a jurisprudência eram regularmente divulgadas e comentadas, e dos tratadistas que, na Universidade, edificavam a disciplina do Direito Administrativo Português.

2. 1878 E 1886

Em 1872, Rodrigues Sampaio entregou à Câmara dos Deputados a sua proposta de um novo Código Administrativo, em substituição do Código em vigor, originalmente cabralista (de 1842). Aprovada seis anos depois, ela condicionaria até 1892 as formas de reconhecimento da administração local. Apesar de, nesse espaço de tempo, outro Código, o de José Luciano de Castro, ter sido aprovado, há entre ambos mais elementos de proximidade que de ruptura. É-lhes comum, nomeadamente, o princípio da eleição como único método para a formação de corpos administrativos. Os dois Códigos convergem também no estatuto que pretendem para os magistrados administrativos, de agentes auxiliares da Administração Pública, colocando-os ao abrigo do jogo localista.

Favoráveis a uma descentralização mais ou menos comedida, tanto um como outro preferem uma tutela eficiente, embora discreta, a uma tutela omnipresente e, por isso, mais perturbadora do relacionamento centro-periferia.

2.1 DIMENSÃO DOS CONCELHOS

Em 1878, o País compunha-se de 21 distritos no continente e Ilhas (17 só no continente) e 295 concelhos (263 no continente). As comarcas eram então 160 (144 no continente). Rodrigues Sampaio propunha que o concelho viesse a coincidir geograficamente com a comarca, o que significaria, nas suas próprias palavras, «que o recebedor e o magistrado administrativo residissem onde residem o recebedor e o juiz da comarca, que o tesoureiro do distrito fosse o tesoureiro pagador»⁴. Se o seu ponto de vista tivesse vingado, muitos concelhos teriam sido extintos, embora, na apresentação da

³ Marcelo Caetano, *A Codificação Administrativa em Portugal: Um Século de Experiência (1836-1935)*, Lisboa, 1935, separata da *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 2.º ano.

⁴ «Discussão parlamentar do projecto do Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de 17 de Maio de 1879, p. 110.

proposta, o ministro do Reino advogasse também uma elevação do número de comarcas.

A adopção de uma reforma deste tipo parecia-lhe indispensável para tornar efectiva a descentralização administrativa. No debate político então suscitado, o tema da descentralização surge sempre associado ao das faculdades de acção do município. Qualquer propósito descentralizador, afirmava Sampaio, esbarrava contra a falta de recursos municipais.

«A primeira condição de um bom sistema administrativo é uma acertada divisão territorial», escrevia-se pela mesma altura na *Revista de Direito Administrativo*. E, invocando o relatório que precedia o Decreto de 28 de Junho de 1833, citava-se: sem ela «nem o governo pode ter uma ideia exacta do valor das coisas, pelo conhecimento da propriedade, em bens de raiz; nem do valor dos homens pelo da propriedade industriosa»⁵.

Por seu turno, o relatório da proposta de Sampaio, de Janeiro de 1872, depois de assumir que «na divisão actual dos concelhos não há geralmente capacidades para a administração, meios para acorrer aos encargos e forças para produzir o movimento e a acção», propunha: «remediar este mal que obsta a toda a administração» por intermédio duma «adaptação da área do concelho à da comarca». E dava de justificação: «Achareis aqui um pessoal suficiente, os recursos necessários e fontes de receita abundantes. Tereis, na unidade do concelho e da comarca, ligadas estreitamente, a administração, a justiça e a fazenda. No mesmo local poderá o contribuinte promover a resolução das questões administrativas, dos pleitos judiciais e das reclamações ou exigências do fisco. Proveito do tempo, economia de dinheiro, facilidade de agentes são os resultados deste sistema.»⁶

Não prevaleceram estes argumentos na Comissão de Administração Pública da Câmara dos Deputados, nem, consequentemente, no plenário⁷. Ponderou aquela, contra o ministro, «que era conveniente conservar os concelhos actuais», argumentando liminarmente que «a supressão de um município é sempre um acto de centralização, porque envolve a dissolução de uma associação natural determinada por uma comunhão de interesses sagrados que o Estado deve garantir e não aniquilar»⁸.

Repare-se no que sobre a matéria separa esta Comissão do inspirador da proposta de 1872. Asseverava então este último que «não é o município uma associação natural», ao contrário da família, da freguesia ou da paróquia⁹. «O concelho», entendia Sampaio, «está sujeito às conveniências da administração». Exemplificaria isso mesmo o facto de em 1836 terem sido

⁵ *Revista de Direito Administrativo* de Janeiro de 1878.

⁶ «Relatório que precedeu a proposta do Código Administrativo de 3 de Maio de 1878», in *Revista de Direito Administrativo* de Setembro de 1878, pp. 197-201.

⁷ Em 1867, Martens Ferrão, ministro do Reino, tornou-se o principal responsável por uma Lei de Administração Civil que previa a redução de 17 para 11 distritos (supressão dos distritos de Aveiro, Guarda, Portalegre, Leiria, Santarém e Viana do Castelo) e determinava que os concelhos não poderiam ter menos de 3000 fogos. A Janeirinha (1 de Janeiro de 1868) suspendeu a execução destas medidas.

⁸ «Parecer da Comissão de Administração Pública acerca do Projecto do Código Administrativo apresentado às Cortes em sessão de 23 de Janeiro de 1877», in *Revista de Direito Administrativo* de Abril de 1878, pp. 75-80.

⁹ «Depois da família que o Estado não criou, mas achou estabelecida, temos uma associação quase tão natural como ela, e que a lei não poderia suprimir sem violentar a natureza das coisas — é a freguesia ou a paróquia», in «Relatório que precedeu [...]», cit.

suprimidos por «um ilustrado Governo daquela época» nada menos que 466 dos 817 anteriores, apenas permanecendo 351, dos quais 88 também não tinham chegado à data da apresentação da proposta. Rodrigues Sampaio antevia os clamores que desencadearia a centena de supressões anunciada. «Mas», convidava a reconhecer, «o progresso não pode parar diante de tais embaraços, e a verdade tem obrigação de dissipar as trevas da ignorância e do erro.»

O Código de 1878 remete a matéria respeitante à supressão dos municípios para o âmbito do Parlamento, retirando tal competência ao Governo. «Tira-se ao poder executivo», afirmava a Comissão da Câmara de Deputados encarregada de dar parecer sobre o projecto de Código, «um grande meio de centralização, a vida municipal não fica à mercê de especulações políticas, e só o poder preeminente da nação, o depositário extremo da soberania popular é que pode extinguir os vínculos com que a natureza, a tradição e os interesses ligaram um grupo de cidadãos.»

Na discussão parlamentar, Luciano de Castro declarou-se de acordo com a inversão operada pela Câmara relativamente à proposta de 1872, em nome da necessidade realista de «ter contemplação com os interesses longamente radicados, com os hábitos das povoações locais». No entender do chefe dos progressistas, «se se não tivesse vinculado a sorte dos diferentes projectos de reforma à divisão territorial, talvez se houvesse já melhorado profundamente o nosso regime administrativo»¹⁰.

2.2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE CONCELHOS

Na década de 1880, o ponto de vista favorável à concentração dos concelhos continuava a ser dominante entre a *élite* política que vivera a Janeirinha. Meia centena, pelo menos, de concelhos careciam de justificação. Não se adivinhava, porém, indolor a respectiva extinção¹¹.

O Código de 1886 atribuiu ao Governo a faculdade de, em determinadas circunstâncias, decretar a fusão de dois ou mais concelhos. As condições para tal, no entanto, ficavam longe de fácil satisfação: perfazerem no mínimo 40 000 habitantes, anuência prévia das câmaras municipais e de dois terços dos recenseados para as eleições administrativas de cada um dos concelhos envolvidos.

¹⁰ «Discussão Parlamentar do Projecto de Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de Novembro de 1878, pp. 250-253.

¹¹ Taibner de Moraes, um prestigioso jurista que foi secretário do Governo Civil do Porto, publicou, na véspera da aprovação do Código de 1886, as seguintes considerações acerca do tema: «A extinção de algum município encontra sempre sérias resistências, quer o consideremos, segundo a escola alemã, como pessoa moral, de maioridade, que não sofre tutela do Estado, e com capacidade para se reger e administrar, quer, segundo a escola francesa e de outros povos de raça latina, como criação do Estado, sem vida própria, sujeito a tutela e sem perfeita gestão dos seus interesses, quer, seguindo um meio termo, o principal intermédio entre a vida pública e privada, a melhor escola de *self-government*, uma entidade enfim que não é simples delegado do Estado, nem um organismo social, independente e sem subordinação ao poder central. [...] A extinção de concelhos cabe decerto nas faculdades políticas do Estado, e o nosso Código expressamente o reconheceu no artigo 3.º, mas deste meio só com muita prudência se pode usar para não provocar graves atritos e sérias perturbações sociais. Não é, portanto, a supressão dos pequenos concelhos o meio que em regra deve adoptar-se para obstar às dificuldades com que eles lutam» — «Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Julho de 1885, pp. 193-195.

Assim, o estabelecimento de uma diferenciação entre concelhos e a criação da figura do concelho autónomo parecem ter surgido como expedientes destinados a criar um clima favorável à fusão.

Prevê o Código de 1886 a extensão do regime excepcional legislado no ano anterior para o concelho de Lisboa¹² aos concelhos de mais de 40 000 habitantes e aos concelhos sede de distrito¹³. Desde que a adopção de tal regime fosse nestes concelhos requerida pela respectiva câmara e por dois terços dos elegíveis para os cargos administrativos, eles passariam a ser administrados por uma câmara composta de 15 membros e por uma comissão municipal de 3 vogais. Deixariam de contribuir para as despesas distritais e seriam dispensados de eleger procuradores à Junta Geral. A tutela sobre as deliberações que excedessem, nesses concelhos, os limites de encargos fixados no Código, seria exercida directamente pelo Governo¹⁴.

Esta medida decorre da ideia de que, sendo os municípios diferentes entre si, tanto em extensão como em riqueza, e não sendo politicamente aconselhável proceder a uma reestruturação igualizadora dos concelhos, há que prever a possibilidade de eles se regerem segundo normas diferentes, consoante as suas características. Neste sentido, o Código de 1886 acolhe a classificação de concelhos em três ordens, de acordo com a população. O relatório justifica o princípio e o critério nos seguintes termos: «É um erro grave pretender sujeitar ao mesmo regime administrativo os grandes e os pequenos municípios. Não pode a povoação rural e o burgo sertanejo governar-se pela mesma forma que rege a cidade populosa, industrial, cortada de fábricas e oficinas, onde floresce o comércio a par da miséria, onde a civilização e a riqueza se ostentam soberbas ao lado dos profundos infortúnios que solicitam a todos os instantes o amparo da beneficência, o auxílio da higiene e a intervenção da autoridade pública. Com a população crescem os deveres e as dificuldades do governo. Daí provém a necessidade de maiores habilitações nos que hão-de presidir à gerência dos interesses comuns. [...] Daqui a conveniência de proporcionar a organização dos corpos administrativos à grandeza e população das respectivas circunscrições.»¹⁵

Na proposta de Código Administrativo que, em 1880, José Luciano de Castro enviou ao Parlamento defendia-se já a divisão dos concelhos em três classes, segundo o critério populacional, cabendo aos de 1.^a ordem uma câmara composta de 9 vereadores, aos de 2.^a uma de 7 e aos de 3.^a uma de 5 vereadores¹⁶. No Código de 1886, aprovado pelo mesmo José Luciano, essa distinção foi mantida, sendo considerados concelhos de 1.^a ordem os

¹² Lei de 18 de Julho de 1885.

¹³ Em 1880, José Luciano propôs uma organização municipal especial para os concelhos de Lisboa e Porto, os quais teriam câmaras compostas de 21 vereadores, com sessões ordinárias de oito dias quatro vezes por ano, e comissões executivas de 3 membros para o Porto e 5 para Lisboa. Ver *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Agosto de 1886, pp. 209-212.

¹⁴ Além de Lisboa e Porto, em 1886 obtiveram o estatuto de municípios autónomos os de Barcelos e Guimarães (Decretos de 2 de Outubro de 1886).

¹⁵ Em 1879 já a *Revista de Direito Administrativo* se fizera eco de soluções de recorte semelhante. Por exemplo, na sua edição de 15 de Março desse ano citava «um professor de Direito espanhol», Manuel Colmeiro, que defendia «a necessidade de serem diferentemente considerados, para efeitos administrativos, os municípios urbanos — mais próximos do Governo, enfrentando necessidades e disponibilidades de ordem superior — e os municípios rurais, cujo centro é a igreja, pautados por uma vida simples e relações de tipo familiar».

¹⁶ No Código de 1878 teriam 7 vereadores para todos os concelhos, excepto Lisboa, com 13, e Porto, com 11.

capitais de distrito ou que tivessem mais de 40 000 habitantes. Os concelhos com um número de habitantes compreendido entre 15 000 e 40 000 eram de 2.^a ordem¹⁷.

2.3 FINANCIAMENTO MUNICIPAL

A questão do financiamento da acção municipal constitui naturalmente um aspecto-chave de qualquer reforma administrativa. Em 1872, Rodrigues Sampaio queria racionalizar a quadrícula do território, mas sem efectuar alterações ao regime financeiro dos municípios. Estes continuariam a reger-se pelos mesmos princípios de lançamento dos adicionais sobre os impostos gerais do Estado, dos empréstimos e dos — odiosos — impostos sobre o consumo. Como estes últimos eram alvo da contestação permanente das populações, municipalizando-os, o Estado aliviava-se de um fardo politicamente pesado e de fraco rendimento. Em contrapartida, propunha-se dispensar os municípios do regime de autorizações, conferindo maior latitude às câmaras na tomada de decisão de lançar impostos ou efectuar empréstimos. Nessa latitude, compreendia-se a atribuição às próprias câmaras de um direito de opção quanto ao tipo de impostos a lançar, directos ou indirectos¹⁸.

O Parlamento não concedeu autorização ao Governo para estabelecer uma coincidência geográfica entre concelho e comarca e, talvez por isso, foi ainda mais longe que a proposta de Código em matéria de impostos: deu às câmaras total discricionariedade. As câmaras poderiam livremente escolher os impostos, directos ou indirectos, sobre que fundariam as suas receitas. «O regulamento sobre contribuições dos municípios, variando consoante as necessidades, os hábitos e as faculdades naturais de cada um deles, será ao mesmo tempo um título da sua emancipação do poder central», escrevia-se no parecer da Comissão Parlamentar¹⁹.

De qualquer modo, o Código de 1878 introduziu um alargamento objectivo da faculdade tributária, em matéria de impostos indirectos, dos municípios, que até então apenas podiam lançá-los sobre géneros expostos à venda a retalho. Daí em diante, todos os géneros expostos à venda, quer a retalho, quer por grosso, podem ser tributados. Estabeleceu igual-

¹⁷ Uma portaria do Ministério da Fazenda procedeu entretanto à classificação dos concelhos, segundo as 3 ordens, para efeitos de administração fiscal (*Diário do Governo* de 1 de Dezembro de 1886).

¹⁸ O «Parecer da Comissão de Administração Pública da Câmara dos Pares acerca do projecto do Código Administrativo aprovado pela Câmara dos Deputados» (in *Revista de Direito Administrativo* de Maio de 1878, pp. 103-106) tratava a matéria nos seguintes termos: «Na ordem dos tributos que os municípios são autorizados a lançar, avultam os impostos indirectos, continuando a faculdade que hoje têm as Câmaras de tributar os diferentes géneros submetidos à venda e abrangendo além disso todo o consumo. Explica este sistema a absoluta necessidade de dotar convenientemente a receita municipal para poder ocorrer aos encargos dos municípios, ainda os já existentes, para os quais uma grande parte dos municípios, como se acham constituídos, não têm suficientes recursos. A tendência municipal poderia ser utilmente dirigida de preferência para os impostos directos, não só pela igualdade de incidência do imposto que isto traria, sem os inconvenientes que se encontram na grande administração, como porque não se agravariam assim mais os impostos gerais indirectos, a que para a administração geral do Estado mais se recorre, por considerações económicas que seria alheio tratar aqui. Como porém esse meio é facultado às administrações municipais, pode esperar-se que por iniciativa própria, independentemente de preceito da lei, a ele dêem preferência.»

¹⁹ *Revista de Direito Administrativo* de Abril de 1878, cit.

mente a possibilidade de as câmaras lançarem contribuições municipais directas, mediante aprovação da Junta geral de distrito, em dinheiro ou serviços das pessoas e bens. As contribuições em dinheiro consistiriam numa percentagem adicional às contribuições gerais predial, industrial, de renda de casa e sumptuária. Não impôs um limite máximo de quota ou percentagem para os adicionais, ao contrário da legislação anterior²⁰. O financiamento municipal passava a dispor de meios e regras de facto novos²¹.

Por pouco tempo, porém. Dois anos decorridos, o burburinho contra os alegados destemperos financeiros das administrações locais sobe de tom. A proposta de novo Código apresentada em Janeiro de 1880 por José Luciano de Castro colhe nele o seu primeiro fundamento: «A ilimitada liberdade concedida às câmaras municipais para lançar impostos, quer adicionais às contribuições directas, quer sobre objectos de consumo, não só ameaça de sérios perigos a fazenda pública, que há-de ir abastecer-se de recursos nas mesmas origens de rendimentos escolhidos pelas administrações locais, mas estabelece de concelho para concelho iníquas e incomportáveis desigualdades no ónus tributário e no preço das subsistências.»²²

Aparentemente, ela é também a questão central da reforma de 1886. Na enumeração dos motivos de inadaptação das normas anteriores, o tema do regime das finanças locais surge logo à cabeça no relatório que antecede o Código decretado ditatorialmente por José Luciano²³. Vale a pena transcrever as palavras que se lhe referem: «O Código de 1878, concebido sem dúvida sob a inspiração dos mais elevados propósitos, por tal forma exagrou as liberdades concedidas aos corpos administrativos, mormente em maté-

²⁰ A Lei de Administração Civil de 26 de Junho de 1867 permitia que as câmaras lançassem impostos adicionais, não carecendo esse acto de aprovação superior (do conselho do distrito) se o adicional não excedesse 20%. No caso de exceder os 30%, tornava-se necessária a aprovação do Governo, ouvida a secção administrativa do Conselho de Estado (*O Direito*, t. 17, p. 90, citado in «Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Abril de 1886, pp. 97-103).

²¹ Os comentadores colocaram também em destaque o facto de o Código de 1878, no tocante às receitas municipais, efectuar adaptações muito sensíveis às transformações económico-sociais. Afinal, 36 anos tinham entretanto passado sobre a entrada em vigor do último Código. Entre essas adaptações refiram-se: admissibilidade de receitas municipais provenientes de juros de créditos e de fundos consolidados pertencentes ao município; dividendos de acções de que o município fosse possuidor, e o produto de rendimento de estabelecimentos ou oficinas municipais (tudo aspectos não contemplados pelo Código de 1842). Noutras disposições manifesta-se a mesma preocupação de abarcar outras fontes de receita, como a que se reporta ao «produto do aluguer de terrenos de uso público municipal para estabelecimentos temporários do comércio», quando anteriormente se referia apenas o «rendimento do aluguer de lugares dos terrenos da Câmara para feiras ou mercados». Isto não significa que tais rendimentos não fossem admissíveis à luz do Código de 1842, mas simplesmente que não eram então especificados, pela razão de não serem frequentes. «[Comentários ao] Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de 13 de Dezembro de 1885, pp. 361-362.

²² *Revista de Direito Administrativo* de 30 de Julho de 1886, pp. 193-197.

²³ Em 24 de Janeiro de 1880, uma reforma total do Código em vigor foi apresentada pelo ministro do Reino. A proposta entrou em discussão, depois de apreciada pela Comissão de Administração Pública da Câmara dos Deputados, a 4 de Fevereiro do ano seguinte. Foi aprovada na generalidade, mas não chegou a ser enviada à Câmara dos Pares. Em 1886 foi retomada e revista por José Luciano e publicada ditatorialmente por Decreto de 17 de Julho de 1886. Uma Lei de 1 de Setembro de 1887 concedeu ao Governo um *Bill de indemnidade* que abrangia o Código de 1866. Cf. Marcelo Caetano, *op. cit.*

ria tributária, que, em vez da vitalidade que pretendia insuflar-lhes, só alcançou levar a desordem às suas finanças pela facilidade de criar impostos e de contrair dívidas, que são já em muitas partes um embaraço no presente e um perigo para o futuro. A ausência de restrições no tocante ao lançamento de impostos ocasionou tantas desigualdades e incitou a tais abusos que, logo nos primeiros anos de execução do novo Código, se viu que sob o império de semelhante regime nem poderia guardar-se a boa ordem na fazenda local, nem deixariam de padecer iminente risco as finanças do Estado, ameaçadas de perto pela terrível concorrência dos pretendidos melhoramentos com que a um tempo, e como que de improviso, pretendiam ilustrar a sua gerência todos os corpos administrativos do Reino, desde a mais graduada junta até à mais obscura assembleia paroquial.»

Pelo Código de 1878, como vimos, as câmaras não estavam sujeitas a qualquer tecto na percentagem que decidiam para lançamento sobre as contribuições gerais do Estado. À tutela — juntas e comissões distritais — cabia aceitar ou não essa percentagem. O Código de 1886 trouxe uma importante alteração, limitando essa percentagem a um máximo que deveria ser anualmente fixado pelo Parlamento²⁴.

O mesmo Código redefiniu também o regime dos impostos indirectos. Por um lado, usou a expressão «venda para consumo» ao referir-se aos géneros susceptíveis de inclusão no rol dos tributados. Por outro, impôs expressamente que só a venda de géneros sujeitos ao regime real-d'água pudesse ser taxada pela câmara, reduzindo assim o imposto indirecto municipal a um adicional à pauta do Estado²⁵.

É importante pôr em destaque uma outra inovação trazida, no domínio da contabilidade municipal, pelo Governo de José Luciano: anteriormente, as câmaras tinham tesoureiros privativos, de sua livre nomeação; os recebedores de comarcas — ou os seus propostos nos concelhos que não sejam sedes de comarcas — passam agora a ter o encargo de exercer a função de tesoureiros das câmaras. Paralelamente, a gestão orçamental dos municípios é disciplinada: ao Tribunal de Contas é ordenado que expeça novos modelos e instruções aos corpos administrativos, a fim de que estes organizem as suas contas por forma que o respectivo processo contenha, em mapas distintos, a conta do período de gerência (1 de Janeiro a 31 de Dezembro) e do período de exercício (1 de Janeiro a 31 de Março — 15 meses); as câmaras não podem aumentar as receitas quando votam os orçamentos²⁶; os impostos directos têm de ser votados até 30 de Junho, três meses, portanto, antes da aprovação do orçamento municipal.

²⁴ A 10 de Novembro de 1887 é fixado o máximo do adicional em 15% para as despesas distritais, 50% para as municipais e 35% para as paroquiais, embora se prevejam excepções (*Diário do Governo* de 28 de Novembro de 1887).

²⁵ «Direito Administrativo e Fiscal: consulta», in *Revista de Legislação e de Jurisprudência* de 23 de Abril de 1892, pp. 551-552. O Governo ficava, porém, autorizado a admitir excepções a este princípio. Ver Portaria de 24 de Novembro de 1887 do Ministério do Reino que designa os géneros não sujeitos ao real-d'água sobre os quais as câmaras podem lançar impostos indirectos: açúcar, aves, biscoitos e bolachas de procedência estrangeira, caça, chocolate, conservas nacionais ou estrangeiras, doces nacionais ou estrangeiros, especiarias, farinhas, frutos verdes e secos — nacionais ou estrangeiros —, hortaliças, legumes, leites, manteigas, mariscos, massas, mel, melaço, ovos, peixe — fresco, seco ou salgado —, queijo.

²⁶ Código Administrativo, artigos 134.º, 138.º, § 6.º, e 142.º; Decreto de 23 de Junho de 1888, artigo 1.º, § 2.º *Revista de Legislação e de Jurisprudência* de 9 de Janeiro de 1892.

2.4 TUTELA

Espécie de mal necessário, a tutela administrativa é uma exigência da subordinação de princípio do local ao Estado. A teoria corrente das funções municipais divide-as em dois tipos, segundo a sua natureza: gestão de bens próprios e governo da comunidade. Competências amplas — tão amplas quanto a qualquer entidade a lei permita — na celebração de actos civis, isto é, do primeiro tipo, não implicam directa e necessariamente o reconhecimento de margem também ampla de decisão no segundo. Esta última competência — a propriamente administrativa — não se obtém senão por delegação do Estado e, se acaso o respectivo exercício ultrapassa determinados limites, corre-se o risco de uma invasão e usurpação da esfera do político pela esfera do administrativo.

Pelo Código de 1878 ficavam sujeitas a tutela deliberações camarárias do âmbito financeiro, como as relativas a : empréstimos (cujos juros e amortizações, sós de per si, ou juntos aos encargos de empréstimos já contraídos, absorvam a décima parte da receita autorizada no orçamento do ano respectivo); supressão de empregos e estabelecimentos municipais; aposentação, demissão e suspensão por mais de trinta dias de empregados; lançamento de contribuições; organização de orçamentos; estabelecimento, supressão, duração ou mudança de feiras ou mercados periódicos; acordos celebrados com outras câmaras para interesse comum; aprovação de posturas e regulamentos de execução permanente; aquisição e alienação de bens imobiliários e transacções sobre pleitos; contratos para fornecimentos e execução de obras (quando a despesa anual resultante desses contratos, só de per si ou junta à despesa anual com outros contratos semelhantes, absorver a décima parte da receita ordinária da câmara). Sem prévia aprovação, aliás, da junta geral de distrito, as deliberações camarárias tomadas sobre estas matérias não eram executórias.

No relatório da sua proposta de Lei de 1880, José Luciano de Castro confessa-se partidário de uma «larga e racional descentralização», o que «não exclui a justa e apropositada interferência do Estado para a defesa e salvaguarda dos interesses gerais da Nação». Mas considera dispensável uma exigência de confirmação prévia para a executoriedade de determinadas deliberações. Prefere-lhe um processo em que os representantes do Governo as possam suspender. «Assim acaba ou se transforma», advertia, «a denominada tutela administrativa, que fazia dependente da aprovação superior a vigência e execução das resoluções daqueles corpos.»

Em 1886 estabelece-se que as deliberações dos corpos administrativos são de dois tipos: definitivas, as que podem de imediato entrar em execução, e provisórias, as que só entram em execução depois de transcorrido um determinado período sem que tenham sido postas em causa pela junta ou pelo governador civil do distrito²⁷. As deliberações camarárias não carecem, no entanto, de aprovação para se tornarem executórias, excepto as relativas a projectos e planos de estradas municipais. Da suspensão cabe, no entanto, recurso para o Governo, o qual, quando o confirme, terá de dar conhecimento do facto às cortes.

²⁷ Os resumos das deliberações municipais devem ser entregues ao respectivo administrador do concelho, depois de assinada a acta a que respeitam, começando aí a correr o prazo de 30 dias em que podem ser suspensas.

2.5 O DISTRITO

Resultado da separação das funções administrativas e judiciais, o distrito administrativo, tendo como responsável máximo um administrador-geral de nomeação régia, foi criação da Constituição de 1822²⁸. Esta organização não receberia logo um mais lato conteúdo legislativo. Não chegou sequer a entrar em vigor.

Virá a ser retomada em 1835²⁹. O território é nesta data dividido em distritos, concelhos e freguesias. À frente de cada distrito é colocado um governador civil. A *Revolução de Setembro* voltou à designação de administradores-gerais (Código Administrativo de 31 de Dezembro de 1836), enquanto o cabralismo (Código de 1842) repôs a de governadores civis. Entretanto, também as atribuições destes magistrados se reduziram em 1836 e ampliaram em 1842³⁰.

O Código de 1878, introduzindo as juntas de eleição directa e as comissões distritais permanentes, absorveu nestes órgãos boa parte das funções do governador civil, cada vez mais órgão efectivamente político. «O distrito reger-se-á por si», escrevia Rodrigues Sampaio no relatório com que acompanhou a sua proposta de 1872. Para justificar a asserção, previa a formação de uma junta geral do distrito³¹, «corpo eleito directamente pelos cidadãos e livre de toda a acção do governo». De entre os seus membros, a junta deveria eleger uma delegação permanente, designada comissão distrital.

A junta caberiam funções de administração e promoção dos interesses distritais, de auxílio na execução de serviços do interesse geral do Estado, além de funções de tutela sobre a administração municipal (e paroquial), até então atribuídas ao Governo e ao Parlamento. Deste modo se entendia o reforço da descentralização, através do reforço dos poderes do distrito³².

A comissão distrital aparece como um executivo das grandes decisões da junta, órgão que reúne mais de espaço. É presidida por um dos seus membros, eleito pelo colectivo da junta, e não nomeado pelo governador civil, medida que se destina a isentar este tanto de capacidade de interferência, como de responsabilidade pela efectivação das decisões do corpo administrativo autónomo. Entre as competências da comissão distrital avulta a de preparar e organizar o orçamento do distrito que à junta geral compete aprovar, sem que dessa deliberação seja admitido recurso.

O Partido Progressista não modificou, em 1886, esta organização do distrito, excepto no que decorria das suas diferentes concepções quanto ao regime eleitoral dos órgãos locais e quanto ao contencioso administrativo. Assim, por exemplo, enquanto, no Código de 1878, a base da determinação dos procuradores à junta de distrito era o concelho, para o de 1886 seria

²⁸ Capítulo VI, artigos 222 e segs.

²⁹ Carta de Lei de 25 de Abril e Decreto de 18 de Julho.

³⁰ «Código Administrativo de 17 de Julho de 1886», in *Revista de Legislação e de Jurisprudência* de 24 de Janeiro de 1891, pp. 449-450.

³¹ A figura da junta geral já existia no Código de 1842, mas com atribuições bem mais reduzidas. O Código de 1878, além da eleição directa, conferiu às juntas a faculdade de verificarem a validade das eleições dos seus membros e concedeu-lhes atribuições mais latas e não sujeitas a tutela do Governo.

³² Marcelo Caetano entende, por isso, que, na vigência do Código Administrativo de 1878, o distrito pode ser considerado uma autarquia.

o círculo eleitoral (a determinar em lei especial, a qual também estabeleceria o número de procuradores que caberiam a cada círculo, enquanto anteriormente essa distribuição incumbia à própria junta).

2.6 O CONTENCIOSO

O Código de 1878 manteve, com as funções de tribunal ordinário administrativo, o conselho do distrito, órgão de consulta do governador civil e, em determinados casos, órgão deliberativo. Relativamente às deliberações das câmaras municipais, o recurso directo é sempre para o conselho de distrito, cabendo recurso das decisões deste último para o Supremo Tribunal Administrativo. As partes interessadas e o administrador de concelho são quem pode promover reclamação contra deliberações camarárias³³.

No plano político, o contencioso administrativo é um aspecto do controlo da legalidade dos actos da administração. Na época, o debate a este propósito trava-se entre os que defendem que tal controlo deverá competir aos tribunais ordinários e aqueles que advogam a criação para o efeito de tribunais especiais. O parecer da Comissão de Administração Pública acerca do Projecto do Código Administrativo apresentado às Cortes em sessão de 23 de Janeiro de 1877³⁴ equaciona o debate nos seguintes termos: «Se como braço do poder executivo, e participando por isso da natureza daquele poder, encerra a administração elementos que a afastam do poder judicial, não devemos desconhecer que sobre esta consideração puramente teórica prepondera a conveniência pública que, exigindo energia e rapidez na acção administrativa, repudia o processo vagaroso que se observa nos tribunais judiciais. Sabem os que entendem de matérias de administração que os interesses sociais sobrepujam os interesses particulares e que, se estes pertencem ao domínio dos tribunais judiciais, é sobremaneira razoável que se dê àqueles uma garantia superior, conferindo o seu julgamento a tribunais excepcionalmente constituídos.»

Assim, pelo Código de 1878, o conselho de distrito perde funções de intendência, isto é, de tutela administrativa (recebidas pela junta geral), reforçando as de contencioso.

O conselho de distrito, criado pelo Código de 1878, era formado por 4 cidadãos nomeados pelo Governo, dentre uma lista escolhida pela junta geral, e presidido pelo governador civil. Este tribunal tem por missão julgar os recursos que arguam as decisões das câmaras e das juntas de ofensivas às leis e regulamentos administrativos.

Na discussão parlamentar do projecto, o Partido Progressista, pela voz de José Luciano de Castro, fez deste órgão um dos pontos principais da sua contestação. Afirmou: «É um tribunal político, criado sob influência dos agentes do Governo, imagem e reflexo dos interesses da parcialidade dominante, produto e emanção do Governador Civil, que lhe presidiu ao nas-

³³ O administrador do concelho surge, aliás, perante as câmaras e as juntas de paróquia investido em funções de Ministério Público, designadamente em relação às deliberações abrangidas pela possibilidade de anulação ou alteração e que não caem sob a tutela da junta de distrito ou que, carecendo da aprovação desta última, tenham sido executadas à sua revelia («Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Julho de 1885, pp. 193-195).

³⁴ *Revista de Direito Administrativo*, de Abril de 1878, cit.

cimento, que o dirige e inspira durante a sua curta existência e que em caso de conflito pode propor e obter a sua dissolução. Que condições de independência oferece um tribunal por tal maneira constituído? ³⁵ José Luciano mostrou-se então favorável a uma outra solução, qual seria a de dotar as cabeças dos distritos de tribunais colectivos encarregados de julgar as questões do contencioso administrativo e, simultaneamente, as causas cíveis superiores à importância de 400\$000 réis ³⁶.

José Luciano respeitou, de facto, as suas próprias críticas de 1878. Em 1880 propôs no Parlamento e em 1886 aplicou o princípio do tribunal administrativo distrital. Tratando-se embora de um tribunal privativo, a exemplo dos tribunais comerciais e dos tribunais criminais, pela primeira vez é o contencioso administrativo tornado matéria de magistrados de carreira, passando para o foro do poder judicial.

Ao apresentar-se perante o Parlamento, em 24 de Janeiro de 1880, José Luciano considerava a parte respeitante à organização dos tribunais como a mais importante da proposta de reforma administrativa do Governo a que presidia. Reconhecia o seu alinhamento, na querela que opunha os defensores da entrega do contencioso administrativo a órgãos políticos aos que o preferiam ver confiado a tribunais comuns, pelas teses destes últimos. No entanto, atendendo às circunstâncias, admitia não ser possível fazê-lo em Portugal — como na Bélgica ou na Itália —, pois correr-se-ia o risco de perturbar o funcionamento dos tribunais com a introdução de uma especialidade com que a maioria dos juizes não estaria familiarizada. «Organizados por esta maneira os tribunais administrativos distritais», afirmou então o ministro do Reino, «e transferido para eles o julgamento das contas de todas as corporações administrativas, como vos é indicado numa das propostas apresentadas pelo Ministério da Fazenda, a decisão das reclamações eleitorais e sobre contribuições, e em geral todo o contencioso da administração, não só se haverá adiantado um largo progresso no caminho da descentralização, mas ter-se-á alcançado o meio de tornar efectivas as disposições liberais da legislação administrativa, pondo nas mãos de tribunais alheios a dependências e interesses políticos o cumprimento exacto dos seus preceitos e como que a chave da sua execução.»

Os tribunais administrativos seriam formados por 3 juizes nomeados pelo Ministério do Reino, sob proposta, em lista tríplice, do Ministério da Justiça, dentre os candidatos legais à magistratura judicial ³⁷.

2.7 REGIME ELEITORAL

Estabeleceu o Código de 1878, artigo 267: «São eleitores para os cargos distritais, municipais e paroquiais todos os cidadãos portugueses residentes nos respectivos concelhos e paróquias que tiverem o direito de votar nas eleições de deputados.» Este princípio tinha o seu fundamento no Acto Adi-

³⁵ «Discussão parlamentar do projecto do Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de Fevereiro de 1878, pp. 270-273.

³⁶ Id., *Revista de Direito Administrativo* de Dezembro de 1879, pp. 35-37.

³⁷ O Governo completou a reforma da legislação administrativa com a publicação do Decreto de 29 de Julho de 1886 que reorganizou o Supremo Tribunal Administrativo, conferindo-lhe funções consultivas, além das contenciosas.

cional e legislação posterior³⁸. No relatório da proposta de 1872, Rodrigues Sampaio já defendia a extensão do direito de voto nas eleições administrativas aos cidadãos maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever ou fossem chefes de família³⁹, embora reconhecesse a impossibilidade de lhe dar acolhimento no Código, uma vez que essa inovação não fora ainda estabelecida para as eleições legislativas. Só em 1878 se consumou, para ambos os tipos de eleições, essa mudança.

O Código de 1886 introduziu o princípio da correspondência das assembleias eleitorais para eleições políticas e administrativas. De facto, até então, as juntas distritais e as câmaras municipais gozavam da prerrogativa de poderem indicar e alterar o número, a sede e a respectiva área das assembleias para a eleição desses órgãos.

Também alterou a duração — 4 anos — e o princípio da renovação bienal de metade dos mandatos camarários. «O primeiro reparo que oferece a eleição bienal dos corpos administrativos é a frequência das eleições», escrevia Luciano de Castro no relatório que precedeu a sua proposta de lei apresentada na Câmara dos Deputados a 24 de Janeiro de 1880, e que viria a ser retomada no Código de 1886. Como a escolha de qual a parte do elenco a renovar era deixada à sorte, José Luciano entende que esse factor aleatório mais descaracteriza e banaliza o acto eleitoral. «Depois», acrescenta, «para os vogais dos corpos administrativos excluídos da renovação, o prazo de 4 anos de exercício de funções gratuitas é extremamente longo.» Volta-se assim ao mandato trienal das corporações municipais, doutrina entretanto consagrada pela legislação francesa, pondo-se termo às renovações parciais das vereações.

Outra das preocupações evidenciadas por José Luciano — neste caso, para fundamentar a proposta de alteração do regime de eleição de vereadores substitutos do Código de 1878 — era a da escassez da oferta de pessoal político municipal: «É incontestável a escassez de pessoas devidamente instruídas e habilitadas para o exercício daqueles lugares, onde o interesse da boa administração requer que andem a par a aptidão prática e o puro zelo e devoção ao bem comum. Não abundam infelizmente, entre nós, mormente em algumas partes do Reino, naquelas que pela distância dos centros principais de povoação não alumiou ainda o facho do ensino, nem a luz de uma civilização adiantada, os homens de experimentada capacidade e bastantemente abastados para se devotarem aos cuidados da administração local, dando

³⁸ Decreto de 30 de Setembro de 1852, Carta de Lei de 23 de Novembro de 1859. Ver sobre esta legislação a análise produzida pela *Revista de Direito Administrativo* de Maio de 1878, pp. 97-100.

³⁹ «Formado assim o município, como do barro foi formado o homem, resta insuflar-lhe o espírito da vida e dar-lhe uma alma inteligente. Essa alma é o colégio eleitoral bastante numeroso, não só para autorizar a escolha com o maior número de sufrágios, como para fornecer à administração agentes ilustrados e independentes. O Governo ousaria propor-vos uma disposição que se lhe afigure uma conveniência e um progresso digno do nosso povo. Ampliar o direito de votar, e estendê-lo aos chefes de família e aos cidadãos de maioridade que souberem ler, escrever e contar, é honrar o trabalho modesto e o saber humilde, é dar ao homem que tem na sociedade qualquer interesse, família e capacidade a intervenção nos negócios da comunidade, como é obrigado a contribuir para todos os encargos dela. Não receeis, senhores, nenhum perigo para a ordem pública deste alargamento do sufrágio. Do voto universal saiu a Câmara de 1837, desse mesmo voto haviam saído as Cortes das Necessidades e as leis daqueles Congressos não cedem em sabedoria e cordura às das Câmaras filhas do censo» (*Revista de Direito Administrativo* de Setembro de 1878, cit.).

férias ao tráfico honesto dos seus labores domésticos e pospondo as suas particulares conveniências às necessidades da causa pública. Em muitos, na maior parte dos concelhos rurais, é reduzido o pessoal onde hão-de recrutar-se os membros das corporações administrativas.»⁴⁰ A proposta de Código de 1880 punha termo à eleição dos substitutos, ficando automaticamente como suplentes aqueles que tivessem ocupado os cargos administrativos em mandatos anteriores⁴¹. No entanto, o Código de 1886 recebeu o dispositivo anterior, embora prescrevendo que a chamada dos substitutos fosse feita por ordem de votação, enquanto o de 1878 acolhia o princípio das substituições pessoais.

Finalmente, o Código de 1886 introduziu o princípio da representação das minorias, já antes advogado por Luciano de Castro. Com efeito, na discussão do projecto de 1878⁴² sugerira que se ensaiasse a representação de minorias nos municípios, alargando a experiência em vigor para as comissões de recenseamento e para as mesas eleitorais.

3. 1892

Em 1892 encerra-se um ciclo: o do experimentalismo *rotativo* na administração local. A reforma decidida ao longo desse ano não foi codificada, mas abalou as bases do sistema anterior. Depois dos decretos de José Dias Ferreira, nada voltou a ser como dantes. De toda a legislação sucessivamente publicada, o *leit motiv* permanece: a crise financeira exige disciplina na Administração, o Estado não pode pagar uma aventura como a descentralização. Vale a pena sumariá-los:

3.1 DECRETO DE 19 DE JANEIRO

A reforma inicia-se por medidas de contracção de despesas com vencimentos do funcionalismo. O Decreto de 19 de Janeiro manda cessar, aos empregados e funcionários civis, o abono de quaisquer remunerações extraordinárias ou gratificações que lhes tivessem sido abonadas depois de 1 de Julho de 1891.

O diploma refere-se à Lei de 30 de Junho de 1891, a qual estabelecia que tais gratificações terminassem no primeiro dia do ano económico em curso, mas autorizava a continuação desse abono até à reformulação dos serviços, desde que o vencimento total do empregado não excedesse os 360\$000 réis.

⁴⁰ *Revista de Direito Administrativo* de 30 de Julho de 1886, pp. 193-196.

⁴¹ O Código de 1878 criara a figura do substituto. Em 1880, eis a crítica que Luciano de Castro lhe formulou (*Revista de Direito Administrativo* de 30 de Julho de 1886, pp. 193-197): «Se para revezar os vogais efectivos são frequentes as dificuldades e quase invencíveis os obstáculos que muito é que para conseguir número igual de substitutos se haja frequentemente de recorrer a indivíduos de todo incompetentes para o exercício, bem que eventual e temporário, de funções públicas? A esse resultado nos conduz fatalmente a lei, tornando obrigatória a escolha de substitutos. Como os não há ao nível dos deveres que lhes pertence desempenhar, arrolam-se ao acaso os primeiros que acodem ao espírito, ou a quem se pretende lisonjear com a inútil e ostentosa menção numa lista eleitoral, e sem nenhuma vantagem pública se organizam os quadros dos corpos destinados a reger a administração local. É uma complicação inútil e uma pura fantasmagoria. Não se melhora a administração e avoluma-se o trabalho eleitoral.»

⁴² «Discussão parlamentar do projecto do Código Administrativo», in *Revista de Direito Administrativo* de Fevereiro de 1879, pp. 35-37.

No entanto, «a redução efectiva das despesas públicas» — escreve-se no relatório do decreto — «de dia para dia mais se impõe como uma necessidade impreterível da situação financeira do País».

3.2 CARTA DE LEI DE 26 DE FEVEREIRO

Pelo seu artigo 13.º, esta carta de lei autoriza o Governo a decretar até 31 de Dezembro as reformas tendentes à simplificação dos serviços e respectivos quadros, tanto nos serviços públicos do Estado, como nos das corporações e administrações locais, efectuando as reduções de despesas compatíveis com a sua boa organização. As determinações deste artigo são taxativas quanto à proibição de contratação de novos empregados ou aumento de despesa com empregados ao serviço.

3.3. DECRETO DE 21 DE ABRIL

Extinguiu os tribunais administrativos distritais e regulou a substituição dos seus serviços.

Do relatório: «O projecto de Decreto [...] não importa a condenação do contencioso administrativo, nem significa desfavor à criação dos tribunais organizados nos diversos distritos pelo Código Administrativo de 17 de Julho de 1886, mas obedece à imperiosa necessidade de simplificar os serviços públicos, sem prejuízo da sua boa organização, restringindo os respectivos quadros e despesas em harmonia com o preceituado no art.º 13.º da Carta de Lei de 26/02/1892.»

O legislador recorda que em 1841 existiam 115 comarcas no continente e Ilhas, tendo-se elevado esse número, em 1892, para 188 (havendo um juiz do Tribunal do Comércio em Lisboa e outro no Porto); a este quadro haveria que somar 63 juizes dos tribunais administrativos distritais, dispondo ainda o País de 29 julgados municipais. «Não temos, pois, dúvida em propor a Vossa Majestade que as atribuições contenciosas dos tribunais administrativos distritais sejam postas a cargo dos juizes de direito, visto que nem a especialidade, frequência e multiplicidade das questões administrativas exigem, nem a situação da fazenda pública permite a conservação de juizes privativos», conclui o preâmbulo do decreto, onde se calcula que a redução de despesas obtida pelo expediente equivalerá a mais 43 contos pela extinção dos tribunais, acrescidos de mais de 17 contos do imposto adicional, que se continuará a cobrar de acordo com o Código Administrativo de 1886.

As atribuições não contenciosas, mas de tutela (julgamento de contas de corpos, estabelecimentos e corporações administrativas) e superintendência administrativa, passam para as comissões distritais. O mesmo quanto às funções consultivas dos mesmos tribunais. Das restantes funções dos tribunais administrativos distritais são encarregues os juizes de Direito das comarcas.

3.6 DECRETO DE 6 DE MAIO DE 1892

Transferiu para o Estado os serviços de instrução primária, anteriormente a cargo dos municípios. As receitas municipais e distritais que lhe eram destinadas darão entrada na Caixa Geral de Depósitos, prescreve o diploma.

3.7 DECRETO DE 6 DE AGOSTO

«Referindo-se à antiga controvérsia da centralização e da descentralização, mostra-se [o decreto] inclinado mais para aquela nos tempos que vão correndo, atendendo a que esta, se é excelente como escola prática de liberdade, tem sido elevada ao excesso nas sucessivas reformas da nossa administração», escreve a *Revista de Direito Administrativo* no comentário que dedica ao diploma de 6 de Agosto⁴³.

A mesma revista detecta uma identidade de objectivos nas reformas administrativas de 1886 e 1892, pondo em destaque que, «no que toca à organização da fazenda ocal, a linguagem dos dois relatórios é a mesma»⁴⁴.

A reforma de 1892 invoca com ênfase a sua origem em exigências decorrentes dos problemas financeiros do Estado: «A todas as preocupações desta hora sobreleva, angustiosamente, a do nosso restabelecimento financeiro, e é evidente que este se não alcança tendo-se somente em vista o equilíbrio da Fazenda no Orçamento Geral do Estado. É preciso, é urgente pôr cobro ao que há de excessivo e anárquico na gerência financeira dos corpos administrativos, aliás será improficuo todo o esforço para reconstituir a finança pública em condições desafogadas e melhorar a economia política da Nação. O tesouro não pode continuar com o encargo de suprimentos a que o actual estado de coisas obriga, e o contribuinte, se não se põe termo à desvairada tributação com que o perseguem as corporações locais, desde a Junta de Paróquia até à Junta de Distrito, ficará exausto de recursos, e nem para o caso supremo da salvação pública haverá, dentro de pouco tempo, matéria colectável no País!»⁴⁵

3.7.1 *Distritos*

O Decreto de 6 de Agosto de 1892 extingue as juntas gerais do distrito, «cuja conservação», diz-se no relatório que precede o diploma, «se não justifica pela tradição ou por qualquer necessidade administrativa, e nem sequer se abona ou recomenda pelo favor da opinião pública».

Para José Dias Ferreira, a figura das juntas distritais carece de toda e qualquer racionalidade: «Desconhecida no antigo regimen, criada depois artificialmente, esta constituição surgia de improviso para satisfazer o ideal doutrinário que, ao lado de cada magistratura singular, colocava uma corporação colectiva; mas nunca se aclimou bem entre nós, nunca fructeou no nosso país os resultados que se esperavam dela, e as últimas reformas administrativas, cerceando-lhe consideravelmente as faculdades e as atribuições, anunciavam para hora muito próxima o seu total desaparecimento. Com efeito, desde que as juntas gerais de distrito não intervêm nos serviços de agricultura e de viação distrital, e que, em parte, se transferiu para as câmaras municipais o dos expostos e desvalidos, e se permitiu a constituição de concelhos

⁴³ *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Outubro de 1892.

⁴⁴ *Ibid.* de 30 de Outubro de 1892, pp. 305-306.

⁴⁵ O mesmo relatório assevera que «das 17 Juntas Gerais nem uma só deixou de se endividar: das 287 Câmaras municipais só 116 não recorreram ao crédito: as Juntas de Paróquia imitaram o que viam fazer, empenhando-se também; e até os estabelecimentos de beneficência, a cuja gerência deveria presidir sempre o mais escrupuloso melindre, até esses seguiram longamente pelo perigoso caminho dos avultados dispêndios e dos repetidos empréstimos.»

com organização especial, continuando a faculdade de fazerem, uns com outros, acordos em assuntos de interesse comum, a existência de tais corporações ficou, sem razão suficiente, condenada a sucumbir logo que se entrasse desassombradamente no caminho da simplificação dos serviços públicos e da redução das respectivas despesas.»

O legislador exalta em seguida as vantagens económicas da medida que acaba de ser decidida: as juntas gerais votariam anualmente mais de 559 contos, dos quais mais de metade destinados a encargos com empréstimos distritais, e consumiriam cerca de 35 contos em ordenados.

Em lugar das juntas, cria o decreto, junto dos governadores civis, comissões distritais, compostas por 5 vogais eleitos por delegados das câmaras⁴⁶ em cada distrito e com reduzidas atribuições, sem receitas nem património. Segundo M. Caetano, «desaparece a personalidade jurídica do distrito»⁴⁷. Em contrapartida, o poder das câmaras foi aparentemente reforçado em relação ao corpo administrativo distrital, pois elas dominam agora o processo de escolha da comissão. Membros desta última, todavia, apenas são elegíveis residentes no concelho capital de distrito.

O distrito passa a ser representado pelo governador civil, excepto em juízo em que a representação cabe ao Ministério Público. Isto é, o governador civil acumula em si tanto a representação dos interesses do poder central como a do distrito⁴⁸.

Finalmente, determina o diploma que o Estado cobre as percentagens sobre as contribuições que as juntas votavam e que com esse produto satisfaça as anuidades dos empréstimos distritais e outros encargos que para ele sejam transferidos⁴⁹.

3.7.2 *Paróquias*

Se não extinguiu as juntas de paróquia, depois de ter observação que, «na maior parte das freguesias, falta inteiramente ao povo a indispensável aptidão intelectual e moral para encargos cívicos mais complexos» e em nome da sensata observação de que «o velho conceito de que a liberdade é a escola

⁴⁶ Na primeira sessão de cada triénio, dispõe o decreto, as câmaras (com excepção das de Lisboa, Porto e daquelas que tenham organização especial) escolherão os seus delegados: 3 nos concelhos de 1.ª ordem, 2 nos de 2.ª e 1 nos de 1.ª. A esses delegados compete, no 3.º domingo de Janeiro do 1.º ano de cada triénio, eleger uma lista de 15 cidadãos, de que os primeiros 5 constituirão a comissão distrital (os outros 10 constituirão os substitutos e suplentes).

⁴⁷ Marcelo Caetano, *op. cit.*

⁴⁸ Mesmo a *Revista de Direito Administrativo* se mostrou insatisfeita com tal solução, colocando o problema de eventual incompatibilidade: «Se se der então o caso de oposição ou conflito entre os interesses gerais do Estado e os interesses do distrito, a qual das representações haverá de atender o magistrado investido da dupla função de representante de interesses desarmónicos pelo menos no momento?» («Dúvidas suscitadas pela nova reforma administrativa», in *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Outubro de 1892, p. 292). A pergunta é retórica, evidentemente. O redactor sabia que, por regra, o governador, nomeado pelo Governo, havia de estar sempre do lado do interesse definido por este.

⁴⁹ Instruções de 24 de Dezembro de 1892 regularão a execução do Decreto de 6 de Agosto de 1892 no que toca à extinção das juntas gerais. Entre outras medidas, estipulam que os edifícios dos governos civis que eram propriedade do distrito ficam sendo do Estado; as câmaras incluirão nos seus orçamentos verbas necessárias para despesas de conservação, reparação e equipamento dos edifícios dos governos civis (o Estado compensará posteriormente as câmaras desse dispêndio); os expostos, desvalidos e abandonados, cuja administração estava a cargo das juntas gerais, passam para as câmaras municipais.

de si própria não é tão absoluto como parece», foi porque lhes reconheceu o «natural destino» da «gerência dos negócios atinentes à fábrica da igreja paroquial e o desempenho de algumas funções de beneficência». «Limitadas a este modesto fim», como o próprio legislador o reconhece, as juntas podem subsistir, corrigida «a longa série de desatinos» cometidos pela administração paroquial, «exaltada à categoria de uma administração civil», desatinos em que acabou por «naufragar o poético liberalismo, mais generoso do que prático».

O Decreto de 6 de Agosto de 1892 transferiu para as câmaras a maior parte das receitas e despesas paroquiais, restando apenas às juntas de paróquia as receitas ordinárias para os encargos da fábrica da igreja paroquial e seus dependentes.

3.7.3 Câmaras

Segundo o relatório, as câmaras veriam por este decreto «muito dilatada a sua esfera de acção e influência», recebendo tanto das juntas de paróquia como das juntas de distrito o remanescente das atribuições não absorvidas pelo Estado. O decreto confere-lhes ainda uma atribuição «de carácter político», a saber: a «faculdade de emitir votos consultivos e levá-los à presença dos poderes superiores do Estado, ao Rei ou ao Parlamento, em todas as matérias em que aos cidadãos é permitido o direito de petição». Deve dizer-se que as câmaras já ousavam dirigir representações aos «poderes superiores do Estado» antes de lhes ser reconhecida tal prerrogativa. Por outro lado, torna extensível a qualquer cidadão no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos a faculdade de reclamar perante os tribunais contra as deliberações camarárias consideradas «adversas ao interesse público ou contrárias à lei».

Exige-se a audiência dos 40 maiores contribuintes, 20 da contribuição predial e 20 da contribuição industrial, para as deliberações camarárias sobre criação de impostos ou realização de empréstimos, ou qualquer aumento da despesa. As comissões distritais exercem a tutela nestas matérias orçamentais, excepto em relação aos municípios com organização especial, sobre os quais a tutela cabe ao Governo.

Sem autorização do Governo, empréstimo algum pode ser contraído. Em qualquer caso, não será permitido que corpos administrativos ou estabelecimentos sujeitos à fiscalização do Estado contraiam empréstimos cujos encargos, por si sós ou juntos aos de empréstimos anteriores, igualem ou excedam a quinta parte da sua receita ordinária⁵⁰.

Impõe-se que os corpos administrativos apenas possam destinar para despesas facultativas as sobras das receitas, depois de convertidas em saldo efectivo e por meio de orçamento devidamente aprovado. Entre outras disposições com finalidade idêntica, o diploma remete para o Governo a possibilidade de, por meio de decreto, declarar determinados artigos sujeitos a imposto indirecto exclusivamente para serviço do Estado.

Em tempo de crise, a disciplina distributiva do emprego público tem de ser maior que nunca. Antes de 1892, só os médicos de partido e os secretários das câmaras eram obrigatoriamente providos por concurso. Este decreto

⁵⁰ Calculada pela média da autorizada nos orçamentos ordinários do triénio imediatamente anterior.

determina que nenhum dos empregados das administrações de concelho, das câmaras municipais e de estabelecimentos subsidiados ou fiscalizados pelo Estado seja provido senão por concurso.

3.8 DECRETO DE 1 DE DEZEMBRO

A 1 de Dezembro de 1892, o Governo de José Dias Ferreira fez publicar um decreto pelo qual era autorizado a proceder à transferência das obras municipais para o Ministério das Obras Públicas.

Uma disposição deste diploma estabelecia que nenhuma obra nova ou de grande reparação no valor de mais de 200\$000 réis poderia, em Lisboa e no Porto, ser executada sem prévia anuência da comissão municipal do Conselho Superior de Obras Públicas e sem o visto do ministro. Às direcções de obras públicas competiria dar execução a essas obras, depois de cumpridas tais formalidades, desde que os municípios em causa dessem entrada na Caixa Geral de Depósitos, ou suas delegações, das importâncias requisitadas para as despesas do mês seguinte, até ao dia 25 do mês anterior.

Um outro artigo reportava-se às restantes municipalidades do País. Para estas, as direcções de obras públicas dos distritos respectivos passavam a ser as entidades responsáveis pelo serviço de obras públicas do concelho⁵¹.

3.9 DECRETO DE 13 DE DEZEMBRO

Este diploma fixa os quadros da Direcção-Geral da Administração Política e Civil, da Secretaria do Supremo Tribunal Administrativo, dos governos civis, das administrações dos concelhos e das municipalidades (excepto Lisboa e Porto). Completa e concretiza a racionalização dos serviços públicos administrativos iniciada ano e meio antes⁵².

4. 1895-96

Nos finais de 1892 e princípios de 1893, a *Revista de Direito Administrativo* dedicou a sua «secção doutrinal» a analisar e comentar a reforma administrativa de José Dias Ferreira. No seu número de 15 de Abril de 1893 interrompeu a série, com o argumento de que, «estando projectada uma nova reforma administrativa», julgava ocioso prosseguir. Aproveitava, no entanto, para formular o seguinte voto: «Oxalá que os encarregados da reorganiza-

⁵¹ Nos finais de Janeiro seguinte, José Luciano de Castro apresentou na Câmara dos Pares um projecto de lei visando a suspensão destes artigos do Decreto de 1 de Dezembro. De acordo com a argumentação do chefe progressista, as disposições em causa seriam inconstitucionais. «Como poderá», perguntava o autor do projecto, «num simples decreto, publicado no uso duma autorização para a redução de despesas públicas, autorizar-se a transferência para o governo da mais importante atribuição das Câmaras Municipais?» E acrescentava: «Passar da inspecção sobre os serviços à sua transferência para quem apenas os devia fiscalizar, privar as Câmaras do exercício de funções que as leis ordinárias só podem regular, essa é a completa subversão do nosso direito municipal, estatuído e assegurado por duas vezes na Constituição do Reino.» No entender de José Luciano, além de inconstitucional, a decisão do Governo traduzir-se-ia em inconvenientes administrativos. Os municípios alargaram o âmbito da sua acção graças aos últimos códigos, e estariam então em condições de fazer obras com menor dispêndio e maior rapidez do que o próprio Estado.

⁵² Lei de 30 de Junho de 1891 (cf. *supra*).

ção dos serviços administrativos se compenetrem da necessidade de atender aos interesses públicos e não façam obra que em breve tenha de ser substituída por outra.»

Dez meses depois, a reforma não se efectivara e a revista volta à análise do Decreto de 6 de Agosto de 1892, onde vê méritos, sobretudo no ponto em que ele representa uma vontade de «pôr termo à demasiada descentralização de que adoecem os corpos administrativos», mas teria falhado o alvo, «pois que deixou a administração local em tão precárias circunstâncias que mais parece haver-se decretado o caos do que estabelecido em bases sólidas o remodelamento que se tornava necessário»⁵³.

O Governo Hintze-João Franco toma posse a 22 de Fevereiro de 1893. Governa com o Código de 1886, reformado pelo Decreto de 6 de Agosto de 1892. Mas impõe um mais apertado controlo sobre as decisões dos corpos administrativos. De 30 de Julho de 1894 é, por exemplo, uma portaria encarregando os governadores civis de advertirem as câmaras de que não podem executar as suas deliberações em assuntos enumerados no artigo 24.º do Decreto com força de lei de 6 de Agosto de 1892⁵⁴, mesmo que não invalidadas pelas instâncias tutelares competentes no prazo previsto no decreto. O Governo afirma que, no espírito do citado decreto, não são admitidas aprovações tácitas (ao invés do estabelecido pelo Código Administrativo de 17 de Julho de 1886)⁵⁵.

Já em ditadura⁵⁶, aprovará novo Código Administrativo, seguido de nova lei eleitoral⁵⁷.

4.1 O CÓDIGO DE 1895

Na história da codificação administrativa narrada por João Franco, a descentralização é uma ideia que teria ganho corpo após a prolongada e proveitosa «regência» do Código de 18 de Março de 1842. «O decurso, porém, do tempo, a generalização de novos princípios, a natural aspiração das localidades para uma mais larga autonomia, criaram a poderosa corrente de opinião que veio a traduzir-se no Código Administrativo de 6 de Maio de 1878.» O Código de 1878 procurou «com liberal e rasgada iniciativa acudir aos clamores nem sempre desapaixonados da opinião» e a descentralização que operou revelou-se excessiva. De tal maneira que, «para corrigir os desmandos

⁵³ *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Fevereiro de 1894, pp. 33-35. Neste artigo e posteriores, o articulista mostra-se particularmente severo para com a forma leviana como o legislador tratou as juntas de paróquia em 1892.

⁵⁴ Este artigo referia-se a deliberações sobre: organização e dotação de serviços e fixação de despesas; orçamentos; empréstimos; percentagens, contribuições, taxas e impostos; aquisição e alienação de bens; regulamentos e posturas de execução permanente; contratos de execução de obras ou serviços; viação.

⁵⁵ *Diário do Governo* de 30 de Julho de 1894.

⁵⁶ Decreto de 19 de Dezembro de 1893 convoca eleições para 7 de Maio de 1894. Decreto de 31 de Janeiro de 1894 adia as eleições e a reunião das câmaras.

⁵⁷ Diploma de 28 de Março de 1895, publicado na folha oficial a 31. O relatório assume a crise do parlamentarismo como a grande causa da necessidade de uma reforma eleitoral. Principais alterações; redefinição da capacidade eleitoral, restringindo o corpo de eleitores, sistema de nomeação das comissões de recenseamento, círculos plurinominais coincidentes com o distrito, escrutínio de lista, redução do número de deputados (de 170 para 120). Desde 1884 que o regime era misto: círculos plurinominais com representação de minorias nas sedes dos distritos e círculos uninominais no resto do País.

das corporações locais», se tornou necessário sujeitá-las a «uma apertada tutela», através do Código de 17 de Julho de 1886.

O relatório do Código de 1895, depois de declarar não ter intenção de efectuar uma alteração profunda da organização administrativa em vigor, identifica as matérias em que, no entender do Governo, é urgente reformar.

A primeira é a da «constituição e organização dos municípios», muitos dos quais, «pela exiguidade dos seus recursos, limitada área e diminuta população, carecem dos meios essenciais, e até de pessoal habilitado e suficientemente numeroso para o cabal desempenho da sua alta missão». O diploma verifica que os pequenos municípios não estão em condições de acertar o passo pelos restantes, «apesar dos exagerados gravames tributários de que têm lançado mão», e, assim, «pouco ou nada têm podido fazer no que respeita à viação, instrução, beneficência, polícia, higiene, e outros serviços municipais outrora quase não existentes em muitos pontos do país, mas em que hoje pode dizer-se consiste o que há de mais interessante e necessário para a vida local». Os magros orçamentos desses municípios seriam absorvidos quase inteiramente por encargos gerais, isto é, «as despesas oficiais da autonomia e representação municipal». Em resumo, para João Franco, «a falta de recursos, a escassez de pessoal habilitado para os corpos gerentes, e os encargos excessivos que a multiplicidade de pequenos municípios reclamava apenas produzem exageros tributários, medíocre administração e desperdício de forças e de riqueza que se não compadecem com a situação económica e financeira do Reino». Consequentemente, a solução é: «convenientemente reorganizados e classificados os municípios, os mesmos sacrifícios, divididos por maior número, tornar-se-ão menos pesados a cada um, e o racional aproveitamento dos diversos grupos de elementos e de actividades sociais dará forçosamente uma resultante mais poderosa e eficaz, não só para a prosperidade local, mas igualmente para o progresso nacional.»

Outro aspecto da reforma respeita às juntas de paróquia, atento o facto de, no dizer do próprio relatório que se vem citando, «o Decreto de 6 de Agosto de 1892 haver, por assim dizer, acabado com estas corporações locais sob o ponto de vista administrativo, limitando exclusivamente as suas funções à gerência da fábrica da igreja paroquial, deixando-as sem atribuições e, o que foi pior, sem recursos para o próprio serviço do culto».

Em suma, embora o legislador reconheça que as juntas de paróquia não gozam de tão «larga tradição história no nosso país», pelo menos em comparação com as câmaras, considera justificado que aquelas corporações se ocupem, além da fábrica da igreja e suas dependências, dos cemitérios, fontes e caminhos paroquiais, ampliando pois as suas atribuições e recursos, «sem contudo se voltar ao regime do Código de 1886 cujas larguezas provocaram a reacção concretizada no Decreto de 6 de Agosto de 1892».

Quanto ao aspecto da tutela, que a reforma de 1886 substituíra pela figura da «superintendência», o Código de 1895 regressa à fórmula do de 1879, embora, nas suas próprias palavras, de modo «mais respeitador da liberdade e da autonomia das corporações locais», ou seja, «reduzindo» essa tutela a «um número muito restrito de casos», a saber, «os que se referem à fazenda e à polícia local», matéria que «não é possível desligar por completo da fazenda e da segurança pública».

João Franco considera dever do Estado reabilitar a figura do delegado do poder central «funcionando ao lado das corporações locais e conjunta-

mente com elas». «É tempo de acabar com o preconceito», clama, «que traz quase sempre suspeitosos e mal avindos aqueles que têm por missão cooperar numa obra de interesse comum e de progresso nacional.» Confessando o favor que lhe merece a solução de reunir no mesmo indivíduo as funções de autoridade administrativa e municipal, mas guardando-se, em nome da prudência, de a impor desde já em todos os concelhos, o novo Código reserva essa medida apenas para os concelhos de 3.^a ordem, assumindo o seu carácter experimental: «É um desideratum para o qual damos o primeiro passo, e cuja completa realização só dependerá do bom senso daqueles que, desempenhando cargos municipais, saibam dar aos interesses gerais as garantias para estes lhes poderem confiar a sua representação», prescreve João Franco.

O novo Código sanciona a extinção das juntas distritais, que «nenhuma razão fundamental subsistia para se conservar» e cujo decreto «nenhuma perturbações ocasionou, nenhuma lacuna abriu». Insinua até que essa extinção foi o justo preço pago pela não redução do número de distritos⁵⁸. E mantém as comissões distritais, com as funções tutelares que lhes conferiu o Decreto de 6 de Agosto de 1892, mas com uma importante alteração: delas passa a fazer parte o delegado do poder central, isto é, o governador civil.

O funcionamento do contencioso administrativo da primeira instância é também alterado. O legislador não considera oportuno, por razões financeiras, voltar ao sistema dos tribunais administrativos de 1886, mas acha que o regime de 1892 carece de modificações. Confia aos juizes de Direito as questões relativas ao recrutamento, contribuições directas do Estado e impostos municipais; deixa à comissão distrital o julgamento das contas de gerência dos corpos e corporações administrativas; entrega as restantes questões do conflito entre o interesse particular e o interesse público na execução de leis administrativas a um auditor administrativo distrital. Este será nomeado para fazer parte da comissão distrital, com funções de contencioso administrativo, «quer como juiz, singular, quer como vogal da Comissão, nas questões contenciosas que a esta fiquem pertencendo».

Quanto ao problema identificado dos municípios, ou, melhor, de alguns municípios com extensão insuficiente para gerar receita razoável, o Código enuncia o «correctivo» adequado: o alargamento das circunscrições administrativas. Mas também neste aspecto ficará aquém do princípio, optando por um gradualismo prudente. «Uma completa remodelação das circunscrições administrativas, extinguindo os concelhos cuja falta de pessoal e de recursos ordinários quase de todo os inhabilita para terem administração própria, seria conforme não só às necessidades públicas, mas também aos princípios consignados na legislação administrativa. Não o proporemos porém a Vossa Majestade, porque em assunto da tamanha ponderação não procedem regras absolutas e inflexíveis, antes importa transigir, até onde o permita a conveniência pública, com interesses antigos, hábitos enraizados, tradições inolvidáveis, sendo, portanto, preferível acudir ao mais urgente e abrir caminho a que os povos se convençam da vantagem de pedirem eles próprios a sua anexação municipal.»

⁵⁸ O relatório lembra que, ao contrário do que se passou com a extinção das juntas, que só em Ponta Delgada suscitou contestação, a extinção de alguns distritos não deixaria de provocar resistências, sem benefício aparente para a economia geral do País, por parte «das terras a que fosse tirada a categoria de capitais de distrito», as quais «seriam violentamente afectadas na sua economia local, entrando num período de decadência e ruína».

Aguardando os resultados de meios persuasórios, tal como em 1886 Luciano de Castro, João Franco porém operava desde logo uma subordinação dos concelhos de 3.^a e de 2.^a ordem aos de 1.^a, criando por essa via agrupamentos de concelhos com uma configuração geográfica coincidente ou próxima da das comarcas.

A nova orgânica administrativa volta pois à classificação e hierarquização proposta pelo Código de 1886, embora com mais requisitos na formulação de critério. Enquanto, em 1886, a população, conjugada com a categoria de sede do distrito, era a base fundamental para a classificação, agora fala-se também de «carácter, faculdades ou atribuições». De 1.^a ordem serão os concelhos urbanos, ou seja, nos termos do relatório do Decreto de 2 de Março de 1895, «as capitais de distrito e aquelas em que haja importante população aglomerada e incremento industrial e comercial», todos os outros, tanto de 2.^a como de 3.^a ordem, sendo rurais.

Relevante será a diferenciação — que ao Governo caberá estabelecer por decreto — entre estes últimos, pois os concelhos de 3.^a ordem não terão, diferentemente dos restantes, «uma administração local completa», cedendo à sede da comarca administrativa parte das suas anteriores atribuições. Em contrapartida, na composição da câmara sede de comarca entrarão em determinada proporção vereadores dos restantes concelhos agrupados.

Quanto ao regime eleitoral administrativo, o novo Código decide pôr termo ao princípio da representação de minorias de que o Partido Progressista fizera ponto de honra. «Ninguém ignora que esta inovação», considera o relatório, «introduzida na nossa legislação eleitoral em obediência a um pensamento generoso, e por acordo de todos os partidos, está hoje publicamente condenada, até para as eleições políticas, pelos que mais a preconizaram e enalteciram.» A experiência do instituto, segundo o legislador de 1895, contradisse as intenções da sua criação e, assim, «a fiscalização eficaz e diligente que se previa transformou-se, não raro, no obstrucionismo impeditivo, paralisando iniciativas úteis, e converteu-se, muitas vezes, na transigência exagerada, que multiplicou os abusos para a todos contemplar, anarquizando a administração».

Capítulo especial dedica o Código à Câmara de Lisboa, à qual o Governo promete o maior rigor na apreciação da sua gestão financeira, avisando solenemente que não mais pactuará com os défices que a Câmara vem somando, confiada no socorro do Erário. Para garantir o aviso, o decreto estabelece, em primeiro lugar, que «nenhuma ordem de pagamento da Câmara Municipal de Lisboa poderá ser satisfeita sem que seja visada previamente pelo chefe da repartição de contabilidade junto do Ministério do Reino, que poderá avocar todos os documentos que serviram de base ao processo da ordem e expedir as instruções convenientes para a regularidade deste serviço». E, em segundo lugar, reserva para si a faculdade de escolher entre os vereadores eleitos o presidente da Câmara, medida que, aliás, seria extensiva a todos os municípios que «recebem subsídio permanente e valioso do Estado»⁵⁹.

⁵⁹ O documento quase deixa adivinhar que a presença de um agente directo do poder central seria a melhor solução para todos os casos, não deixando de pôr em realce a condescendência do legislador para com a aplicação restrita desta escolha do presidente e, sobretudo, o seu carácter limitado ao elenco dos vereadores eleitos. Invoca precedentes legislativos como o dos regimes propostos em 1863 por Anselmo Braamcamp Freire e em 1854 por Almeida Garrett.

Enfim, além de formular normas para a contabilidade e organização do orçamento das corporações de utilidade social (culto, piedade, beneficência e instrução), o decreto também atende à questão da divisão dos baldios, modalidade que lhe parece indispensável para acrescentar o número de proprietários — a única classe que não é responsável, no entender do legislador, pela sangria da emigração. Com tal objectivo, o diploma impõe prazos e condições para as corporações locais efectuarem a «divisão dos baldios por todos os chefes de família compartes».

Na vigência do Código, o Governo suprimiu 46 concelhos, o que teria importado numa economia imediata de 116 contos⁶⁰.

4.2 1896

Há um Código de 1896, mas não uma reforma administrativa. O Parlamento aprovou com alterações de reduzido alcance o Código anterior. Foi publicado com data de 4 de Maio de 1896.

Este foi o Código que vigorou até 1910. Em 1900, José Luciano de Castro quis restaurar uma versão corrigida do seu Código de 1886, mas não chegou a pô-la em vigor. Os tempos eram outros. Ninguém parecia verdadeiramente interessado em retomar o experimentalismo descentralizador das décadas de 70 e 80.

4.3 RETROSPECTIVA

O debate parlamentar deste Código de 1896 correu célere, não se perdeu em minudências. Os progressistas quase se abstiveram de intervir no debate e os regeneradores queriam desembaraçar-se da ditadura. Mas nele sobressaiu, para lá da teorização do sistema administrativo adoptado em 1895, uma retrospectiva das reformas anteriores a muitos títulos interessante.

O parecer da Comissão de Administração Civil da Câmara dos Deputados, de que foi relator Teixeira de Sousa e integrada, entre outros, por Cabral Moncada e Dias Ferreira (este parcialmente vencido)⁶¹, enquadra a novíssima reforma num movimento de «mudança dos processos políticos e de administração» necessário depois da «imprevidência com que durante um largo período de anos foram despendidos os dinheiros públicos».

No entender da Comissão, as atribuições que a legislação portuguesa tem cometido às câmaras estão longe de ser mesquinhas. «Se delas os povos não têm tirado notável proveito, é isso devido à sua organização defeituosa, à falta de uma tutela conveniente, à insuficiência de defesa da fazenda municipal contra os abusos que levaram muitos municípios à ruína, à largueza das faculdades tributárias, à manutenção de concelhos sem condições de vida, apesar de grandes sacrifícios exigidos aos munícipes, sendo certo ainda que a multiplicidade e a variabilidade de providências de carácter administrativo agravaram o mal, tornando ainda instável o contencioso administrativo e dificultando o julgamento de contas de gerência.»

⁶⁰ Segundo intervenção de Teixeira de Sousa na discussão parlamentar do Código de 1896 (*Revista de Direito Administrativo* de 30 de Agosto de 1896, pp. 242-243).

⁶¹ Publicado na *Revista de Direito Administrativo* de 15 de Junho de 1896, pp. 161-167.

Muito negativo era o juízo, menos de vinte anos volvidos, expendido sobre o Código de 1878, classificado frontalmente de «especulativo» e «metafísico». O seu principal responsável, «um homem que, em política, teve o baptismo da revolução», teria acabado por produzir um texto legal «mais pernicioso que útil». Motivos: «Viação, serviços agrícolas, instrução, beneficência e polícia local entregues às corporações administrativas pelo Código de 1878 deram para os povos os encargos de pesados empréstimos, um considerável agravamento tributário, e o conhecimento de que não há a suficiente educação administrativa para a livre gerência das corporações locais.» E não há porque a vida local foi invadida pelos partidos. A correcção de 1886, diminuindo a intervenção destes últimos, apesar de necessária, foi insuficiente⁶².

Teixeira de Sousa não poupa elogios ao Código de 1895, que, no seu entender, traduz um justo equilíbrio entre centralização e descentralização, entre «os princípios liberais», as exigências do «funcionamento da sociedade» e «os nossos hábitos e costumes»⁶³. Mas o parecer, invocando a conjuntura do País, caracterizada por um «excepcional melindre», exalta o Código, acima de tudo, por não pactuar com o «radicalismo na administração pública», sabido como este representa «a revolução no poder com todo o seu cortejo de perigos».

Pela primeira vez, o tema da unidade e solidariedade nacional é invocado explicitamente para justificar a não contemporização com a «lisonja a escolas liberais» e com «princípios iminentemente descentralizadores». «O mesmo pensamento de unidade deverá guiar o poder central e as administrações locais, o mesmo ideal de salvação pública pelo escrupuloso cumprimento da lei e pela mais rigorosa economia, o mesmo ardor patriótico na apreciação e julgamento dos problemas de interesse geral, a solidariedade, enfim, de aspirações, são condições indispensáveis para a obra útil, para a regeneração por que todos trabalhamos», postula a Comissão, de que Teixeira de Sousa é porta-voz.

Na mesma ordem de ideias, manifesta inteira concordância com o regime de tutela decretado anteriormente. Trata-se do regime que melhor patrocina a unidade e a compatibilidade dos vários escalões da Administração Pública. Andou, pois, bem o Governo, segundo a Comissão, em querer tutelar directamente a Câmara de Lisboa e as câmaras dos concelhos de 1.^a ordem e, indirectamente, através das comissões distritais (presididas pelo governador civil e com a participação de um juiz auditor), as restantes câmaras. A comissão entendeu aliás propor a ampliação das competências do auditor.

Relativamente à reorganização municipal decidida pelo Governo em 1895, a Comissão louva os seus propósitos de racionalização dos meios, designadamente financeiros, o que obrigaria ao sacrifício dos municípios «sem condições de vida». Mas considera que a concessão feita aos concelhos de 3.^a ordem se revelou desnecessária e, por isso, tendo em conta o seu redu-

⁶² Importa notar que nunca as modificações ao Código de 1886 foram justificadas pela sua eventual inoportunidade ou partidarização. Se houve, aparentemente, obra consensual, foi a de José Luciano em 1886, independentemente de algumas das suas soluções não terem sido posteriormente aceites nem mantidas pelos regeneradores, designadamente a representação de minorias e os tribunais administrativos distritais.

⁶³ Curiosamente, o liberalismo é identificado com descentralização e esta sempre considerada ao arpejo dos «nossos hábitos e costumes».

zido número, propõe a pura e simples anulação dessa categoria experimental, conferindo ao Governo autorização «para passar à 2.^a ordem os que possuam recursos para uma administração conveniente e de proveito para os povos, e para suprimir aqueles que não tenham condições de existência».

5. CONCLUSÕES

5.1 CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

Do debate acerca da descentralização travado na década de 1850, de que são protagonistas, entre outros, Alexandre Herculano e Lopes de Mendonça, já não chegam ecos ao final do século. Os problemas das relações entre liberalismo e sociedade são equacionados menos em termos de municipalismo do que de reforma do Estado. A crise dos anos 90 fez a viragem. A questão financeira, somada à questão nacional, pôs fim às tentativas de articular liberalismo, uniformidade nacional-estatal e descentralização.

Uma voz apenas se ergueu, por alturas da discussão parlamentar da reforma decretada pelo Governo Hintze-João Franco em defesa de Rodrigues Sampaio e do seu Código. Eduardo Cabral, embora declarando concordar (ao invés, por exemplo, de um Mariano de Carvalho⁶⁴) em muitos aspectos com a reforma, rejeitou as acusações feitas ao Código de 1878, que considerou «talvez o melhor Código Administrativo que temos tido». «O Código de 1878 não é liberal», disse, «por Rodrigues Sampaio ter vindo da revolução, é-o porque o legislador de 1878 teve de atender à ânsia de liberdades, à notável aspiração das localidades para uma mais larga autonomia, sentimentos estes que, na sua expansibilidade incoercível, agitavam a opinião pública por forma tão imperativa que os dirigentes de então tiveram de submeter-se e respeitar a corrente a que não podiam pôr um dique.»

No entender deste deputado, só os «desalentos» e as «fraquezas» dos dias que passam, e que «dão à nossa colectividade nacional o aspecto de uma mórbida nevropatia», podem explicar o «retrocesso» entretanto verificado relativamente a Rodrigues Sampaio. «Causa realmente pasmo que, após 18 anos de progresso e ilustração, a Câmara se defronte com um Código em que o princípio centralizador vai além do Código de 1842, pois que até os presidentes de algumas municipalidades deixam de ser cargos de eleição para o serem de nomeação governamental.» Para este deputado, a «ideia dominante» do novo Código é a tutela. Por via dela antevê que «o país nunca chegará à maioria».

Nostálgicos de um passado que se não conformou com as suas convicções, eis como nos aparecem os apóstolos da descentralização nos finais do século XIX. Sem audiência junto da classe dirigente, ou emprestando argu-

⁶⁴ Mariano de Carvalho interveio no debate para declarar a sua discordância radical com o Código e em especial com a ideia de extinguir concelhos por serem pequenos. Do seu ponto de vista, a suprimir com tal critério — ou ausência dele —, mais facilmente aderiria à de acabar com distritos. Mariano de Carvalho invoca a experiência para demonstrar que há concelhos grandes mal geridos e pequenos bem geridos. O critério da eficácia económica deve pois predominar, até porque se realizaram supressões sem que isso se traduzisse, como pretenderia o Governo, em saldo para o Erário Público.

mentos a formulações de crítica mais radical e marginal ao sistema. Nem os juristas nem os altos cargos da burocracia lhe dão ouvidos.

Em 1905, um administrativista poderia mesmo escrever: «Vai longe o tempo em que tivemos entusiasmo pela descentralização administrativa. A experiência dos homens e das coisas gerou-nos a convicção de que, no estado actual da nossa decadência moral, é insuficiente a tutela que se exerce sobre os corpos administrativos.»⁶⁵

5.2 PARÓQUIAS

Foram as grandes vítimas das reformas dos finais do século. Com uma jurisdição administrativa de pouco significado, desprovidas de meios, como de tradição e prestígio, as respectivas juntas arrastaram uma existência pouco exaltante e Dias Ferreira quase lhes passou um certificado de dispensabilidade.

A coincidência frequente entre os limites da paróquia eclesiástica e da paróquia civil favoreceu, por outro lado, a tendência para as juntas de paróquia funcionarem com apêndices dos párocos. A própria legislação administrativa facilitou essa absorção ao instituir a possibilidade — em certas soluções a obrigatoriedade — de o cargo de presidente da junta ser ocupada pelos párocos.

Esta prática — tão contestada pelos republicanos — não contribuiu para a consolidação do espaço da freguesia como espaço dotado quer de homogeneidade quer de identidade administrativa e política. Não parece ter aliás jogado, razoavelmente, um papel de relevo nas estratégias das *élites* locais.

5.3 OS MUNICÍPIOS

De 1878 a 1910, os municípios defenderam-se bem. Resistiram às ameaças de extinção parcial. Na primeira daquelas datas eram 295, chegaram à República com 1 baixa no continente e 4 nas Ilhas, ao todo 290. As suas atribuições nunca estiveram em causa, nenhuma reforma depois de 1878 lhes suprimiu duradouramente competências-chave.

Os concelhos são um caso bem sucedido de articulação do liberalismo com a sociedade local. Eles constituem as únicas colectividades territoriais fora do Estado dotadas de personalidade jurídica⁶⁶. Pactando com os concelhos a administração do território, o Estado liberal reconheceu-lhes o monopólio da representação dos interesses locais⁶⁷.

Apesar da manutenção no concelho de um magistrado administrativo, o administrador de concelho, o município conviveu razoavelmente com as diversas modalidades de tutela que experimentou. Ou talvez por isso mesmo.

⁶⁵ António Leite Ribeiro de Magalhães, *Estudos Administrativos*, Coimbra, França-Amado Editor, 1905, p. 3.

⁶⁶ A terminologia é aqui adaptada da caracterização do sistema administrativo francês, que consta de manuais como o de François Dupuy e Jean-Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Collin, 1983, pp. 18-19.

⁶⁷ Uma leitura global deste tema, porventura mais «pessimista» («Na sua luta contra o Antigo Regime, o liberalismo do século XIX centralizou, reduziu as autonomias e pretendeu controlar as comunidades locais»), pode ser encontrada em António Barreto, «Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84», in *Análise Social*, n.ºs 81-82, Lisboa, 1984, pp. 191-217.

A proximidade do delegado do Governo não reforça, por contraponto, a ideia mesma de separação?

Em 1895 ter-se-ia estado muito perto de colocar em cheque esse pacto, com a criação das comarcas administrativas, e, por via disso, impor uma hierarquização geral dos concelhos para o País. Se essa reforma não tem sido sustida exactamente quanto a este ponto, seguir-se-ia com toda a probabilidade a escolha pelo Governo dos presidentes das câmaras, acumulando as funções de administrador de concelho. Uma alteração neste sentido do sistema administrativo perturbaria gravemente o papel mediador dos influentes locais e dos partidos entre as comunidades e o Estado⁶⁸. Não é difícil adivinhar pois que forças se lhe opuseram.

A questão do financiamento da acção municipal constitui naturalmente um aspecto-chave do jogo centralização-descentralização (que a crise dos anos 90 e a legislação de Dias Ferreira põem bem em evidência) e uma peça decisiva da negociação centro-periferia. A articulação predominante do sistema representativo ou do nível partidário e parlamentar com o sistema de clientelas locais tem na manipulação desse tema um outro ensejo otimizador⁶⁹.

5.4 O DISTRITO

Enquanto circunscrição do Estado, o distrito tomou o lugar da província e sucedeu à tentativa de departamentalização do País, à maneira da Revolução Francesa, da autoria de Mouzinho da Silveira. Entre 1835 e 1899, apenas 1 distrito, além dos 17 iniciais, foi criado, o de Setúbal, resultante de uma subdivisão do de Lisboa. O distrito tornou-se o quadro preferencial da desconcentração dos serviços públicos, o sistema eleitoral adoptou-o e o sistema partidário aproximou-se dele e moldou-se-lhe.

Já teve menos êxito o projecto de fazer do distrito uma circunscrição territorial pública em sobreposição ao município. Na vigência dos Códigos de 1878 e 1886, ou seja, entre a primeira daquelas datas e a legislação de 1892 (Dias Ferreira), o distrito adquiriu uma estrutura que apontava nessa direcção.

É talvez discutível se o fracasso desse tímido ensaio de fazer coincidir organização do Estado e organização da comunidade no distrito se traduziu em reforço da descentralização ou da centralização⁷⁰.

⁶⁸ José Manuel Sobral e Pedro Ginestal Tavares de Almeida («Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901», in *Análise Social*, n.ºs 72-73-74, Lisboa, 1982, pp. 649-671) sublinham que «A função de mediador entre a 'comunidade local' e o Estado exercida pelos influentes aparece claramente como uma característica estrutural do sistema político por nós estudado [...]» e definem o influente ou cacique como «um intermediário entre os segmentos sociais locais e o Estado que os engloba. Ele fornece os meios, os votos, indispensáveis à reprodução e legitimação das instituições políticas. Em troca, garante às comunidades em que se encontra situado um conjunto multimodo de serviços, sob a forma individualizada de favores». Quanto aos partidos, os mesmos autores concluem que «a organização dos partidos repousa em redes locais (que, no caso português, obedecem à divisão administrativa)».

⁶⁹ Não desenvolvo aqui este tema, que não se encontra autorizado pelo tipo de análise acima produzido. Pode encontrar-se uma apresentação sumária de dados e um esboço interpretativo sobre tal questão na minha comunicação ao Colóquio de Reguengos de Monsaraz, em vias de publicação.

⁷⁰ Recorde-se a propósito a intervenção do deputado Carneiro de Moura na discussão parlamentar do Código de 1895. Na sua opinião, justificava-se que alguns distritos fossem extintos. Lembrava que «o distrito não corresponde entre nós a nenhuma divisão territorial histó-

Mas acaba por deixar no terreno apenas os municípios.

O definimento do distrito enquanto autarquia, de 1892 em diante, sublinha o «duopólio» Estado-municípios e explica que os governos tenham assumido progressivamente os domínios de uma tutela que inicialmente empurravam para as bandas dos corpos administrativos distritais.

Em contrapartida, o distrito tornou-se o quadro privilegiado da territorialização do aparelho liberal, dos serviços à política, passando pelos tribunais. Julgo que a fixação no distrito do contencioso administrativo de 1.^a instância, fosse qual fosse a respectiva modalidade — órgão político eleito, tribunal colectivo de magistrados de carreira ou auditoria de nomeação governamental —, é uma peça importante, porventura decisiva, para a consolidação desse lugar intermédio entre o centro e a periferia. Lugar intermédio, isto é: filtro, ensejo, onde se partilha o poder que de facto não está lá. Não está originalmente, mas vai ficando. Por detrás de algumas disposições enunciadas em 1895 não se poderá pressentir uma «fronda» dos concelhos que são cabeça de distrito? A inflexão do sistema eleitoral para a plurinominalidade e o círculo distrital acompanha e reforça essa «distritalização» da política.

5.5 OS EFEITOS DA CRISE

A crise dos anos 90 do século XIX tem sobre a administração local um duplo efeito. Por um lado, refreia os ideólogos da descentralização e põe definitivamente termo a iniciativas legislativas que a tomassem como objectivo. Por outro, induz modificações do sistema político e político-administrativo a partir de um modelo territorial.

O aspecto iminentemente financeiro de que a crise se reveste para o Estado explica a reavaliação dos custos da descentralização. Mas a crise política impõe pragmatismo e moderação no sacrifício das autonomias locais⁷¹. Os factores que criam oportunidade para a centralização política — instabilidade partidária e governativa, crítica com audiência às instituições monárquicas, nacionalismo — também desaconselham a abertura de uma frente conflitual com a periferia.

O compromisso encontrado — «municipalização» administrativa e «distritalização» política — combinou pois os efeitos e aspectos da crise. O Estado não estava em condições de lançar um segundo fôlego «fontista», e por isso

rica. É uma pura criação legal que nem o tempo tem podido acentuar». Do ponto de vista deste deputado, seria altura de aproximar a divisão territorial da das antigas províncias, estas, sim, divisões que respeitam características regionais com fundamento natural e histórico. Com a melhoria das comunicações no País desapareceu justificação para «os grupos pequenos de centralização burocrática».

⁷¹ Em França, a partir de 1884, a chamada «síntese republicana» põe em marcha um modelo de centralismo político contrabalançado pela democracia local (cf. Sophie Lebreton, «Crises et mutations spatiales: un cadre pour l'analyse de l'expérience française de décentralisation», in *Économies et Sociétés*, hors série, n.º 31, Fevereiro de 1989, pp. 161-188). Segundo esta autora, a solução republicana é a seguinte: reforço democrático através da introdução do sufrágio universal directo para os conselhos municipais e gerais (visando a integração das classes trabalhadoras, mantendo, embora dentro de limites apertados, as suas reivindicações e favorecendo o compromisso social com outras camadas sociais, sobretudo dos centros urbanos de maior dimensão, os quais, pelo anterior sistema, eram marginalizados relativamente aos centros de pequena dimensão). Ao mesmo tempo, reforço da capacidade de decisão das instâncias centrais acerca dos grandes problemas da sociedade francesa.

manteve as competências dos municípios, cuja actividade procurou orientar para os domínios das infra-estruturas urbanas e da viação. A preocupação integracionista é fixada através do regime da tutela administrativa e sobretudo do desvio de uma categoria tipicamente territorial-administrativa, o distrito, para a área das funções de racionalização e hierarquização do Estado.