

RELATORIO E BASES
PARA A
REFORMA ADMINISTRATIVA

Apresentado na Camara dos Pares
em Sessão de 21 de Janeiro de 1854

São hoje passados mais de vinte annos que entre nós se formulou completo, e se começou a pôr em execução, o chamado systema administrativo; isto é, uma organização de Magistraturas Municipaes e centraes independentes da ordem judicial.

O preceito salutar da Carta, que fez da judicatura um dos Podéres do Estado, e por necessaria consequencia declarou os seus membros independentes de qualquer outro Podér, porque inhabilitou os juizes para administrar, tornou indispensavel esta perpetua separação.

O Augusto Libertador de Portugal, quando se preparava a vir reconquistar para Sua Filha o antigo Throno de seus antepassados, restituindo pela

segunda vez aos Portuguezes a liberdade perdida, quiz fazê-lo mais com armas de paz do que pela espada.

E um dos principaes beneficios com que procurou obter esse fim foi o de pôr immediatamente em execução aquelle grande e magnifico preceito, garantia de todos os direitos sociaes. a independencia dos julgadores.

Restava porém administrar: a sociedade não precisa menos da auctoridade economica que regula o seu bem estar, do que o cidadão necessita da auctoridade judicial que'o protege e mantem na justa posse de seus direitos.

Era urgente prover desde logo áquella necessidade: e o que primeiro lembrou e se antolhou preferivel aos Conselheiros do Regente foi adoptar de prompto e decretar sem mais preliminares a organização administrativa franceza.

Todos sabem que, formada para resistir aos impetos desregrados e convulsivos da anarchia, áquella organização mal pôde compadecer-se com o systema representativo. D'esta convicção nasceram as alterações e modificações que lhe fez o Decreto de 31 de maio de 1832 Mas por mais que se fizesse (e eu posso testemunhar, melhor que ninguem em Portugal, com quanta boa fé, com quanto sincero zelo e amor de liberdade se fez) não era possivel

fazer bem, porque o **systema francez**, como repressivo, como todo de resistencia que é, parte de um princípio falso, repugnante á indole social, obnoxio e impopular para todos os paizes de habitos e tradições municipaes, como o nosso essencialmente e caracteristicamente é.

A administração em Portugal, como desde a remota origem d'este povo se affeiçãoou com as leis e habitos romanos, com os habitos e instituições da idade media, assenta n'um princípio que **ninguem** por longos seculos se lembrára jamais de **revocar** em duvida nem de discutir sequer — e embora se sophismasse muitas vezes — e é que o povo é quem a si mesmo se administra por magistrados eleitos e delegados seus. Ajunte-se a este princípio o que lhe addicionou depois a monarchia, a bem da ordem e da harmonia geral dos interêsses publicos, o qual é — que a auctoridade central tem direito e obrigação de velar por que os interêsses das localidades se não choquem e contrariem em prejuizo commum: e temos concentrados n'estes dois, todos os mandamentos da lei de nossa existencia social.

Abusando umas vezes, rectificando outras, assim vemos na nossa historia administrativa a auctoridade delegada pelo poder central do Estado nos Corregedores, nos Juizes de Fóra e nos Prove-

dores, posta de equilibrio e de fiel de balança á auctoridade delegada pelo povo aos seus vereadores e juizes.

Se é permittida a expressão, direi que a nossa administração pública se creou e fundou pelo methodo natural—o analytico, enquanto o systema imperial francez é todo synthetico.

Portugal, assim como ainda hoje a Inglaterra, a Hollanda, a Belgica, e a melhor parte da Allemanha, paizes todos municipaes, professa e crê que o direito de se administrar a si proprio pertence ao povo; assim como o direito de vedar que a administração popular de uma localidade lése a outra, ou outras, ou ao todo do paiz, pertence á auctoridade central: em melhor e mais certo rigor de expressão constitucional — á corôa, primeiro fiel e primeira garantia de todas as liberdades.

A legislação franceza assenta no princípio opposto, que eu não duvido qualificar de falso, de que o direito de administrar pertence á auctoridade central, e que os povos, quando muito, so podem ser ouvidos e consultados sôbre as suas necessidades, desejos e contribuições.

Eis-aqui, Senhores, porque adoptando-se um systema, partindo-se de um princípio que não é falso, como eu para mim o tenho, em toda e qualquer fórma de govérno, para Portugal é errado,

cujos habitos, cujas tradições, cuja historia, cujo amor proprio mesmo comprime e contraria, e que, de mais a mais, é diametralmente opposto e estrepitosamente dissonante ao Govêrno representativo.

Accresceu a este vício radical uma funesta circumstancia, que desde a sua origem viciou e contorceu ainda mais até ao absurdo este novo systema administrativo, a qual me não attrevo a dizer abertamente que é, mas suspeito fortemente que seja, a principal e mais poderosa causa das desordens, anarchias, irregularidades, prepotencias, desperdicios e oppressões de que Portugal tem sido victima n'estes vinte annos de tergiversação, de apalpadellas politicas e governamentaes.

A Carta Constitucional, na superabundancia de seu espirito liberal, por deferencia com o nosso primeiro codigo politico, a Constituição de 1822, por inevitavel reacção contra os abusos que tanto tinham despopularisado a antiga magistratura mixta dos Juizes de Fóra, deu ao Vereador mais votado na eleição a presidencia das Camaras Municipaes.

Os legisladores de 1832, quando nos Açores se viram intalados entre este preceito de que não ou-savam desobedecer, e a lei franceza que tinham assentado adoptar, não acharam outro meio de sahir da difficuldade e de conciliar na apparencia, ao menos, uma cousa com outra, senão a creação fatal

*

d'essas magistraturas amphibias, e impotentes para todo o bem, quanto são propensas e poderosas para todo o mal, a que primeiro se chamaram Provedores de Concelho, depois Administradores, e que por todos os modos e methodos se tentou fazer menos obnoxias, sem jamais se conseguir. Nomeação Regia, eleição popular, escolha mixta, apuramento de pautas, todos os meios se experimentaram; por nenhum se conseguiu, nem podia conseguir, fazer adoptar pela acquiescencia e boa vontade do povo esta nova e repugnante excrescencia de auctoridades que, impecendo e intorpecendo a acção municipal, em nada coopera para o bem dos povos, é um cargo e um *onus* para os administrados, absorve as rendas communs e so é agente da auctoridade central para aquillo em que ella, quando bem intencionada, assim mesmo é forçada a vexar os cidadãos e a contrariar os habitos, e interêsses das localidades. Não direi nada, quando a auctoridade central somente imprega facciosamente estes instrumentos escolhidos de suas paixões e interêsses.

D'aqui e d'estas terriveis origens nasceram, medraram, e mais ou menos clamorosas teem vivido as dissonancias (confessem que a palavra é modesta e suave) que, por não dizer mais, nos teem atormentado ha tantos annos, que fazem morrer

nas barreiras de Lisboa a acção do Governo central e evaporar-se nas discussões e arengas vereatorias toda a energia e vitalidade municipal. É por todos estes desaccordos que as leis, os regimentos, as providencias todas ficam na letra morta da Gazeta, e que não ha fomento de obras publicas, de agricultura, de commercio, de instrucção, que passe do papel onde é decretado para as pedras das estradas, para as estacadas dos rios, para as mattas, para as florestas, para a lavoira, para as escolas, para os hospitaes, para as casas de educação, para os templos, para o recto lançamento e suave cobrança das contribuições de dinheiro e de sangue, que as leis se mattam em querer fazer menos vexatorias, e os ministros se consomem por querer executar com menos dureza e desperdicio; porque é impossivel, porque não ha na organização do paiz a força vivificante da acção, a energia spontanea da cooperação. Ha um machinismo regularmente debuxado no gabinete do inventor, mas falta-lhe a força motrix que não vem senão dos povos. O Governo gasta e esfalfa em vão a sua impotencia, pretendendo mover machinas que a sua missão e officio unicamente é regular.

Ririamos de um engenheiro que tal pretendesse na ordem material. Resulta d'aqui, deshonnar-se a auctoridade, desperdiçar os seus meios, despopu-

larisando a Corôa, fazendo odioso o systema constitucional que nada tem com estes erros que proscreve. Seja-me licito dizer n'esta occasião solemne que desde o anno de 1832, em que se decretou a Lei de 31 de Maio, até o de 1842 em que se promulgou o actual Codigo, tenho tomado sempre muito humilde, mas muito zelosa e trabalhosa parte em todas as organizações e reformas administrativas que entre nós se teem legislado; e invocarei o testemunho de todas as pessoas que commigo lidaram n'estes difíceis trabalhos — alguns aqui estão presentes — para affirmar que deplorei sempre o erro em que laboravamos, clamei, com quantas poucas fôrças tinha, a necessidade de rectificar e nacionalizar os princípios da nossa administração para podêr fazer d'ella uma cousa de verdade, de justiça e de utilidade.

E tambem quero assellar com o meu fraco mas leal testemunho as rectas intenções e os louvaveis escrúpulos dos que julgaram menor mal, manter o que estava, e se lisongearam ainda com a enganadora esperança de que poderiam lentamente ir corrigindo o erro e suavizando o mal.

Inganaram-se, e inganei-me eu tambem em acceder a seus escrúpulos e contemporisações.

Quando o mal está na base, na raiz mesma de uma instituição, cada dia que demorâmos estirpá-lo,

aggravâmos a molestia e consummimos as forças sociaes que são necessarias para resistir ao mal e á cura.

O systema francez, repito, é vicioso; e da maneira incompleta e discordante por que o traduzimos, é mais vicioso ainda: as antinomias e dissonancias que obstruem, que desharmonizam isto que hoje chamâmos em Portugal systema administrativo, são mil vezes mais clamantes. Foi fructa ésta da qual bem se póde dizer, invertendo o famoso ditto do poeta, que decerto ficou

«Peor tornada no terreno alheio.»

Temos uma infinidade de Governadores Civis que não sei se governam bem, mas sei que trabalham muito porque escrevem muito; porque assignam muitos officios, recebem muitos, respondem a muitos outros; mas que nada fazem porque nada podem fazer, porque não são pagos, porque não teem tempo, porque nada podem ver nem ouvir, nem pensar nem prover ás necessidades dos povos que não conhecem, e no meio dos quaes, por mais zelosos e intelligentes que sejam, teem de permanecer como estafermos que a auctoridade central alli põe para dissimular a sua impotencia, e fingir que vela pela prosperidade pública. Á similhaça do antigo alcaide de um castello velho e

desguarnecido que põe nas muralhas desertas vul-
tos de soldados para inganar o inimigo.

Temos Administradores de Concelho que nem administram elles nem deixam administrar as Camaras, que recebem um miseravel estipendio, para obterem o qual é todavia necessario espremer os povos até ao sangue e arruinar a materia collectavel que lá vem a faltar nas contribuições geraes do Estado, e a impobrecer por tal modo os municipios que todos os dias vemos accudirem supplicantes perante o Ministerio do Interior as mais antigas e venerandas Camaras do Reino com o pendão municipal arrastado, com as vestes senatorias rasgadas de dor e de miseria, a supplicar humilmente a sua anniquilação, a pedir aos sultões das eleições o garrote e a corda fatal, porque antes querem ir mendigar justiça d'alli a tres, ou quatro e mais leguas do que perecer de fome!

Temos uma organização administrativa tam absurda, que é a mesma para o continente e para os archipelagos de nossas ilhas separadas entre si por largos e tempestuosas mares,—que é a mesma para uma Capital como Lisboa, e para uma villazinha de trinta fogos.

Temos o Estado a lançar collectas, e as Camaras a destruir a materia collectavel por sua conta e risco, sem pézo, e sem medida.

Temos enfim na nossa terra o compendio de quantos absurdos, ou regeitaram ha muito ou nunca admittiram as outras nações do globo.

Torno a dizer, Srs., são passados mais de vinte annos de experiencias infelizes, de tentativas mallogradas e seria a maior de todas as vergonhas se nos envergonhassemos agora de confessar que errámos, que errámos muitas vezes, e que tanto mais errámos quanto mais tentámos dissimular o primeiro erro.

Não venha o funesto sophisma do medo do passado empedir-nos de voltar ao que havia de bom e de justo e de livre — que era muito — nas instituições de nossos maiores.

Nem tam pouco eu venho faltar ao respeito á lei do Estado — que debil trabalhador ajudei a plantar, fraco soldado gastei a vida a defender — a ésta Camara, a mim mesmo e á memoria honrada e gloriosa dos que ressuscitaram entre nós a liberdade, propondo-vos que voltemos ás instituições municipaes da idade média, que o feudalismo inquinou em muita parte e em que o despotismo infiltrou depois a sua corrupção.

Não, Srs, não são as Camaras por pauta, não é a Ordenação Philippina, não é o Desembargo do Paço, não são os Juizes de Fôra presidindo ás Camaras o que hoje venho propor-vos: são algumas

poucas e simples bases de reforma, e reabilitação administrativa que venho pedir que se decretam para que, em harmonia e conformidade com ellas, seja revisto e nacionalizado o Código Administrativo de 1842, de maneira que a administração publica menos dispendiosa, mais simples, mais efficaz, seja ao mesmo tempo mais liberal, mais portugueza e mais conforme com o systema representativo, sem o qual me não parece que possa viver nenhum povo, mas sei decerto que Portugal de nenhum modo pode existir.

Bases para a reforma administrativa

Divisão e organização geral

Artigo 1. O Reino de Portugal e Algarves, divide-se em Provincias;—as Provincias em Comarcas;—as Comarcas em Concelhos;—os Concelhos em Parochias.

Art. 2. A administração Municipal pertence ás Camaras, que sobre ella deliberam e providenciam.

Art. 3. A execução das leis, posturas, regimentos e policia dentro do Municipio é confiada ao Vereador presidente e aos mais Vereadores, seus adjuntos.

Art. 4. O Vereador presidente é escolhido pelo

Governo d'entre os Vereadores e Conselheiros municipaes, indistinctamente.

Art. 5. As Camaras Municipaes são compostas de um Vereador Presidente, e de dois, quatro ou seis Vereadores adjuntos, segundo a sua população; e de Conselheiros municipaes, cujo numero é do mesmo modo graduado.

Art. 6. Ficam extinctas as Administrações de Concelho.

Art. 7. As Camaras dos Concelhos, que formam uma Comarca, são fiscalizadas e inspeccionadas por um inagistrado, que tem o titulo de Provedor da Comarca, a quem ficam pertencendo as attribuições dos antigos Corregedores e Provedores, e algumas das quaes exerciam os Administradores de Concelho.

Art. 8. Em cada Provincia a administração Central e a superior auctoridade governativa, é exercida pelo Governador Civil.

§ unico. Na Comarca em que está situada a capital da Provincia, o Governador Civil exerce immediatamente as funcções de Provedor d'ella.

Art. 9. É prohibida toda a nova suppressão, annexação e erecção de Concelhos: nenhuma poderá ser feita, senão por lei especial e precedendo as formalidades, exames e informações que a lei designar.

Art. 10. O lugar de Provedor é triennial: as Comarcas são graduadas de 1.^a, 2.^a e 3.^a **entrança.**

Art. 11. Para ser nomeado Provedor de uma Comarca de 1.^a **entrança**, é necessario ter bem **servido**, pelo espaço de tres annos, o cargo de Delegado judicial.

§ unico. São equiparados a estes, para o mesmo fim, os Bachareis formados em Direito, que por egual tempo tenham bem servido os seguintes cargos:

1. De Juizes Substitutos ou Juizes Ordinarios, e os **Sub-delegados** na actual ordem judicial;

2. De **Juizes de Fôra**, Juizes de Orphãos, do Crime, Corregedores, Provedores, e Ouvidores da antiga ordem judicial;

3. De Officiaes Ordinarios, de Amanuenses de 1.^a classe das Secretarias d'Estado, ou das dos antigos Conselhos e Tribunaes do Reino;

4. De Secretarios Geraes dos Governos do Ultramar;

5. De Governadores Civis, Secretarios Geraes, Administradores de Concelho, Conselheiros de Districto, Presidentes das Camaras Municipaes.

Art. 12. Nenhum Provedor será promovido ao lugar de segunda **entrança**, nem de terceira, sem ter completado e dado residencia do lugar immediatamente inferior que exerceu.

§ 1. Para as mesmas nomeações se attenderá aos serviços prestados em logares **parallelos**, assim administrativos, como judiciaes.

§ 2. O tempo de serviço prestado nas Ilhas adjacentes, será contado em dôbro para os individuos que n'ellas não tenham naturalidade ou domicilio.

Art. 13. São consideradas Provincias: o Alto Minho, o Baixo Minho, Tras-os Montes, Beira Alta, Beira Baixa, Alta Extremadura, **Baixa Extremadura**, Alemtejo e Algarve.

Art. 14. Os Governadores Civis são de tres classes :

§ 1. Pertencem á 1.^a classe: o da Baixa Extremadura (Lisboa), e o do Baixo Minho (Porto), que terão de ordenado 2:000\$000 réis.

§ 2. Pertencem á 2.^a classe: o de Tras-os-Montes, da Beira Alta e do Alemtejo, que terão de ordenado 1:500\$000 réis.

§ 3. Os restantes Governadores, pertencem á 3.^a classe, terão de ordenado 1:000\$000 réis.

§ 4. O Governador Civil de Lisboa, alem do seu ordenado, receberá como gratificação 600\$000 réis.

Art. 15. Os Provedores das Comarcas de primeira entrança, terão de ordenado 200\$000 réis: os da segunda, 250\$000 réis: os da terceira, réis 350\$000.

Art. 16. Os Secretarios das Provincias, são equiparados a Provedores de 3.^a entrança, e não poderão ser providos n'este logar, senão por accesso, depois de ter servido e dado residencia dos logares subalternos.

§ 1. O seu ordenado será o correspondente ao dos Provedores de uma Comarca de terceira entrança.

§ 2. Vencerão além d'isso uma gratificação, que será graduada desde 150\$000 até 350\$000 réis, segundo as localidades.

Art. 17. Os logares da Secretaria d'Estado dos Negocios do Reino e da do Conselho d'Estado, são d'aqui em diante reservados, exclusivamente, para os que bem servirem a carreira administrativa; graduando-se os accessos e transferencias por uma escala regular e impreterivel.

Art. 18. As Juntas e os Conselhos de Districto são formados por Provincias, e tomam essa denominação.

Art. 19. Nas freguezias é conservada ao Parocho a presidencia de honra na Junta de Parochia.

Art. 20. O Regedor é escolhido pelo Governador Civil, d'entre os vogaes eleitos da Junta, sobre proposta da respectiva Camara Municipal.

§ 1. O Regedor é vogal da Junta e preside em

todas as sessões em que se não tractar de negocios do culto.

§ 2. O Regedor accumula as funcções de Juiz Eleito.

§ 3. Os Vogaes da Junta são tambem os adjuntos ao Regedor e seus substitutos.

Municipalidade de Lisboa

Art. 21. A Capital do Reino é dividida em 4 bairros.

Art. 22. Cada um dos bairros elege 4 cidadãos, dos quaes o Governo escolherá 3: um para Vereador mais velho e os outros 2 para Vereadores adjuntos do bairro.

§ unico. Dos 16 eleitos para Vereadores, e dos Conselheiros municipaes, escolherá o Governo o Vereador Presidente da Camara.

Art. 23. A Camara em sessão geral delibera e providencia sobre todos os negocios da Municipalidade, posturas e semelhantes.

§ 1. A execução e administração geral do Municipio pertence ao Vereador Presidente: a local e especial de cada bairro, pertence ao Vereador mais velho e seus adjuntos n'elle.

§ 2. Ficam extinctas as Administrações dos bairros..

Art. 24. As funcções de policia geral que exer-

ciam os Administradores dos bairros, são confiadas a commissarios de policia, aos quaes se dará regimento, que de nenhum modo faça intervir a sua auctoridade na Administração.

Das ilhas adjacentes

Art. 25. A Provincia composta das Ilhas da Madeira e Porto Santo, fórma uma Comarca unica, e o seu Governador Civil funcionará tambem como Provedor.

§ unico. O seu ordenado é de 2.^a classe, mas receberá alem d'elle, como gratificação 400\$000 réis.

Art. 26. O Archipelago dos Açores será dividido em duas Provincias.

§ 1. Em cada Ilha do Archipelago haverá um Provedor.

§ 2. Exceptuam-se:

1. As duas em que residem os Governadores Civis;

2. A de Santa Maria, a do Pico e a do Corvo, que por sua facil communicação, ficam fazendo Comarca com as mais proximas; a saber: Santa Maria com a Ilha de S. Miguel; a do Pico com a Ilha do Faial; e a do Corvo com a das Flores.

§ 3. As Comarcas de S. Jorge, da Graciosa, do Faial e Pico, a das Flores e Corvo são desde ja

consideradas de primeira ~~entrança~~; mas aos Provedores que n'ellas servirem um triennio e prestarem residencia lhes será contado em dôbro o tempo de serviço, para haverem de ser promovidos ás Comarcas superiores, aos logares de Secretarios Geraes, e aos da Secretaria d'Estado dos Negocios do Reino, e ao da do Conselho d'Estado, segundo as circumstancias, e segundo fôr regulado por uma escalla fixa e inalteravel que fará parte do novo codigo.

Disposições geraes

Art. 27. As Camaras Municipaes não podem impôr nem derramar nenhuns outros impostos ou quotas aos visinhos do Concelho, senão por avos addicionaes ao imposto geral do Estado.

§ unico. Estes avos addicionaes não poderão nunca exceder. . . (?). Serão lançados simultaneamente com o dito imposto e cobrados por duodecimos, um em cada mez do anno, e no dia 15 prefixo de cada mez.

Art. 28. O Governo fica auctorisado, ouvido o Conselho d'Estado, sôbre informação do respectivo Governador Civil, e Junta da Provincia, a permitir ás Camaras Municipaes, que o solicitarem, o estabelecimento de portagens ou estações fiscaes municipaes, nas quaes se cobre um imposto indirecto de consumo, que será graduado segundo a

população e importancia da cidade ou villa em que fôr estabelecido.

§ 1. As municipalidades que assim forem auctorisadas a estabelecer o referido imposto, poderão haver do seu producto com que supprir as fallhas da contribuição tanto directa, tanto geral, como municipal; e bem assim com que alliviar das respectivas quotas os pequenos contribuintes.

§ 2. São considerados pequenos contribuintes, todos que pagam para menos de. . . (?).

Art. 29. Os Recebedores municipaes, são nomeados pelas Camaras, e a ellas prestarão fiança, *hypotheca* ou deposito, segundo mais convenha.

§ 1. O Vereador Presidente e adjunto são responsaveis *in solidum* pelos Recebedores que nomearem, na fórma da Ordenação.

§ 2. O Recebedor municipal cobra todas as contribuições directas, assim do Estado, como do municipio.

§ 3. As auctoridades fiscaes do Governo, não teem acção sobre os contribuintes, e somente teem a receber das Camaras municipaes a importancia pertencente ao Estado.

Art. 30. O Governo fará rever e reformar, por uma commissão composta de Pares do Reino e Deputados, e de que será Presidente o Ministro do Reino, e Secretario um funcionario de reconhe-

cida capacidade, o Código Administrativo, em conformidade com estas bases; organizar os mappas que d'elle devem fazer parte, codificar e harmonisar as diversas disposições posteriores e extravagantes que n'elle devem entrar, e fazer os regimentos que tornem exequiveis umas e outras. Tendo principalmente em vista os nossos habitos, costumes e estylos; e restituindo as nossas antigas leis, denominações e formulas em tudo quanto não repugna aos preceitos e ao espirito da Carta Constitucional da Monarchia.

Art. 31. Fica revogada a legislação contraria a esta.

Sala das sessões da Camara dos Pares, em 21 de Janeiro de 1854.