

ESTUDOS
DE
ADMINISTRAÇÃO

POR

JOAQUIM THOMAZ LOBO D'AVILA

MINISTRO D'ESTADO HONORARIO E DEPUTADO ÁS CÔRTEES



LISBOA
TYPOGRAPHIA UNIVERSAL
DE THOMAZ QUINTINO ANTUNES, IMPRESSOR DA CASA REAL
Rua dos Calafates, 110

1874

PROLOGO

Sem que a governação do Estado assente sobre uma recta e regular administração municipal e provincial, como a pede a indole do paiz, os seus costumes, as suas tradições, as suas necessidades e circumstancias, nada pôde melhorar e prosperar, nada pôde existir de verdadeiro e solido.

(V. DE ALMEIDA GARRET, DISC. PARL.
TOM. 23 DAS SUAS OBRAS, PAG. 207)

Ha muitos annos que nos preoccupa a questão administrativa, convencido de que o desenvolvimento do paiz, o seu melhor governo e a consolidação do seu regimen politico dependem, em grande parte, d'uma racional organização da administração publica.

As condições essenciaes para uma sociedade poder prosperar physica e moralmente são a ordem e a liberdade; essas temol-as nós felizmente, e são-nos affiançadas pela monarchia constitucional, fundada á custa dos esforços e sacrificios do partido liberal, e hoje abraçada pela immensa maioria do paiz.

O honroso espectaculo de inalteravel tranquillidade e regular andamento que o paiz tem dado, em presença

dos elementos de anarchia, que flagellam a nação visinha, e que por toda a parte propagam doutrinas subversivas e procuram minar as bases da sociedade, tem-lhe grangeado geral consideração e conceito, e abonado a par da sua cordura a efficacia das suas instituições politicas.

O que é necessario é tirar da nossa fórma de governo todas as vantagens que ella póde produzir, realisando na pratica os seus principios, promulgando e corrigindo as leis organicas, cumprindo e respeitando essas leis e o pacto fundamental. O mal não está muitas vezes na inefficacia dos principios constitucionaes, nem na insufficiencia da legislação, encontra-se na sua inobservancia. quer por parte dos *governantes*, quer dos *governados*; é necessario, pois, que uns e outros cooperem para evitar ou remediar esse achaque, a que é attreita a sociedade portugueza.

Se o paiz não intervier e não se interessar na sua administração como na sua politica, por delegados electivos seus, que tomem uma parte effectiva na direcção e gerencia dos negocios, o systema representativo não corresponderá ás suas condições, e não poderemos obter d'elle todas as vantagens que lhe são inherentes; isto acontece sempre que o principio electivo é viciado ou sophismado, e a administração geral com a local estão monopolisadas na mão do ministerio.

Emquanto, pois, se não desafrontar a urna da influencia de um poder predominante, e se não permittir que as localidades administrem os seus negocios, livres

da ingerencia exorbitante do governo, embora subordinadas á sua fiscalisação, não teremos obtido a verdadeira fórmula da monarchia-representativa. E sem isso não é licito nem racional que os ideologos pressurosos a declarem insufficiente, para resolver o problema da mais acertada governação publica, pretendendo acudir-nos com outra fórmula politica, que não offerece as mesmas garantias de alliar a ordem com a liberdade, nem se acha identificada, como aquella, com a nossa independencia e nacionalidade.

Não devemos, todavia, dissimular que os accusados desvios do nosso governo monarchico-constitucional, principalmente derivados d'uma exaggerada *centralisação administrativa*, desnaturam e inquinam o systema, e tendem a desacreditar-o na opinião dos povos; a sua correcção é portanto recommendada, não só pelo amor da justiça e dos principios, mas tambem pelos conselhos de uma esclarecida previsão. Por outra parte, embora se legislem e decretem as providencias mais uteis e adequadas, ellas nunca poderão sortir os seus salutaes effeitos, nem haverá ensejo para reconhecer onde carecem de emenda, sem uma administração zelosa e illustrada que devidamente as execute; e essa falta-nos.

Não pretendemos sustentar que, entre nós, se tenham feito todas as refórmias de que o paiz carece, nem tão pouco que das decretadas nenhuma parte se haja applicado; mas é certo que nos tem escaceado mais quem as cumpra do que quem as formule, que temos soffrido mais da falta de bons administradores do que da rari-

dade de legisladores, porque é sempre mais facil imaginar projectos do que realisal-os.

Se quizermos, pois, ter bom governo é indispensavel que tenhamos boa administração, e para conseguirmos esse fim devemos curar, não só de melhorar a organisação da nossa administração geral, mas da local, devolvendo a esta muitas das suas faculdades e obrigações proprias, que com prejuizo de ambas se acham deslocadas, e creando nos diversos centros d'acção administrativa o pessoal e os recursos necessarios; assim, cada um dos órgãos do corpo social poderá desempenhar as suas funcções, convergindo todos os esforços para o desenvolvimento da vitalidade nacional, sob a alta direcção dos poderes publicos.

Ha quem pretenda que para supplantar a *demagogia* e a reacção politico-jesuitica, que se dão as mãos na lucta que travaram contra os governos normaes, é necessario centralisar a administração e armar com toda a especie de prerogativas o poder constituido.

Reputamos um grave erro este proceder.

Que os governos liberaes reprimam pela força as tentativas anarchicas dos partidos extremos, e que estejam para isso prevenidos e precatados, é coisa de todo o ponto sensata e conveniente; mas que retrocedam, ou se recusem a todo o progresso justificado, com o receio de que qualquer refórma dê novas armas aos inimigos das instituições constitucionaes, isso é o modo de engrossar a phalange dos descontentes, de perder o prestigio e a influencia, de abdicar a direcção dos destinos sociaes.

O que é necessario é mostrar, pelo exemplo, que a ordem, que o absolutismo-theocratico promette aos povos, se pôde obter sem se lhe sacrificar a liberdade, e que a liberdade, com que a demagogia lhe acêna, só pôde assegurar-lh'a o principio d'auctoridade. Pelo temor do federalismo ou do communismo não se hade anniquillar o districto e o municipio, nem deixar de lhe conferir as attribuições que lhe cabem n'uma boa organização administrativa; pelo medo do despotismo não se hade despojar o governo da parte que lhe pertence na direcção e gerencia dos negocios da comunidade, e da força que lhe é necessaria para manter a segurança e a tranquillidade publica.

Já em 1850, compenetrado d'esta ordem de idéas, publicámos no *Atheneu* ¹ diversos artigos sobre assumptos administrativos, em que as expozémos e sustentámos. Desde então a lição dos acontecimentos cada vez tem radicado mais em nós as mesmas convicções. A doutrina da descentralisação administrativa, entendida pelo modo que a temos exposto, tem feito as suas provas praticas na legislação de muitas nações cultas, e tem presidido ás reformas administrativas realisadas na Austria, Prussia, Hollanda, Belgica e Italia. A historia não registra movimento mais pronunciado, nem triumpho mais completo de uma idéa, para auctorisar a sua adopção.

Portugal não podia subtrair-se completamente a este influxo. Os diversos projectos de reforma administrativa,

¹ O *Atheneu*, tom. 1, pag. 148 e 171.

que ha annos successivamente se tem exhibido, abraçam o principio da descentralisação e manifestam o proposito de o applicar em maior ou menor escala, todavia, nenhum d'elles tem conseguido vencer as difficuldades e triumphar na opinião. Permanecemos, pois, sob o defeituoso regimen doCodigo Administrativo de 1842, obscurecido por mil glossas, interpretações e commentarios contradictorios, apesar de todos reconhecerem e proclamarem a necessidade da sua refundição, segundo as indicações d'aquelle mesmo principio, tantas vezes invocado quantas applicado d'um modo pouco satisfatorio, ao que parece.

D'este estado de coisas é licito concluir, sem offensa para ninguem, que esta questão importante e vital não se acha, entre nós, bastante estudada e amadurecida no juizo publico. Sobre ella não sabemos que se tenha publicado, em portuguez, obra alguma que a trate, no campo doutrinal e no positivo, com o necessario desenvolvimento. Se exceptuarmos as lições de direito administrativo professadas em Coimbra pelo fallecido lente da Universidade dr. Justino Antonio de Freitas, que tem um ponto de vista restricto, tratando só do direito constituido entre nós, e algumas pequenas brochuras, artigos dispersos de jornaes ou relatorios avulsos, não conhecemos escripto que se tenha occupado d'este assumpto; quando nos outros paizes abundam e avultam os livros e memorias sobre administração e direito administrativo, havendo, além dos tratados geraes, monographias dos pontos mais importantes que elles abrangem.

Não temos a pretenciosa vaidade de supprir tão lamentavel lacuna, escrevendo *ex-professo* sobre uma materia vasta e difficil, que não foi objecto dos nossos peculiares estudos, ainda que d'ella nos tenhamos occupado, já por predilecção, já por necessidade da nossa carreira politica.

Pareceu-nos todavia util e opportuno communicar ao publico os motivos que servem de fundamento ás nossas reflectidas e profundas convicções sobre um assumpto que tanto o interessa, diligenciando, quanto em nós cabe, esclarecer esta questão, e chamar sobre ella a attenção dos mais doutos e competentes, para que estes sirvam a patria e honrem a sciencia com os seus escriptos, em que a tratem com a devida proficiencia, a que nós de certo não podemos attingir.

ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO



CAPITULO I

Algumas indicações historicas sobre a indole da nossa antiga administração

§ 1.º

Para reformar com acerto é necessario ter alguma idéa não só das instituições existentes mas das que as precederam, bem como do estado social e das circumstancias de que nasceram umas e outras ; o presente não se pôde ver claro senão á luz do passado. Consultemos pois a nossa historia, sob o aspecto administrativo, antes de aventurarmos qualquer parecer sobre a reforma que, n'este ponto, mais convém adoptar entre nós.

Nos primeiros seculos da monarchia a administração publica não podia deixar de reflectir, como todas as instituições, a rudeza dos tempos e o estado de guerra em que se acha o paiz ; ella era irregular e anomala. A sorte das terras, que as hostes christãs iam libertando do jugo sarraceno, era decidida pelo principio de conquista, e pelos costumes feudaes, que então predominavam ; umas entravam nos dominios da corôa, e ficavam subordinadas á sua exclusiva auctoridade e jurisdicção ; outras eram repartidas entre os nobres e o clero, formando *Coutos* e *Honras*, ou

circumscripções privilegiadas, sujeitas ao poder dos *senhores* e *donatarios* ¹. Ao rei competia o summo imperio dentro de todo o perimetro do paiz, e o supremo commando militar das suas forças.

A situação da população dispersa tornava-se menos precaria e o seu auxilio mais efficaz na lucta contra o poder musulmano, á proporção que se ia agremiando regularmente e formando concelhos, onde encontrava elementos de vida social e de defeza propria, accrescentando o pequeno numero d'aquelles que já existiam no nosso territorio, anteriormente á separação do reino de Portugal da monarchia Leoneza.

Abstrahindo dos servos sarracenos, havia, começando na classe inferior, os homens de *creação* ou *adscriptos*; os *colonos livres juniores* ou *peões*; os *herdadores* ou proprietarios não nobres, sujeitos só aos encargos e tributos publicos, representantes do *possessor* romano e do *privado* godo; todas estas graduações, incluídas debaixo da denominação geral de *villani*, continuaram a subsistir separadas na primeira época da nossa historia, e de todas ellas se

¹ Não se induza d'aqui que *tudo o dominio da terra* nasceu, entre nós, da conquista: atravez das diversas invasões, desde os *barbaros*, o dominio pleno sobre uma importante fracção do territorio *pertence* aos particulares. Os mosarabes, os descendentes dos colonos *africanos* e *asiaticos*, e os *successores* dos *vassallos* dos reis d'Oviedo e Leão formavam as tres especies de proprietarios que havia no começo da fundação da monarchia. Em regra, só as terras, que os mouros exterminados deixavam sem dono, as que os particulares perdiam para o fisco, por crimes ou pelo *maninhadego*, é que constituíam a propriedade da corôa ou do estado. Não deve pois confundir-se o *dominio* com o *imperio*, nem suppôr-se antes do dominio dos particulares um *dominio preeistente*, nem depois um *dominio eminente*. — A. C. do Amaral, mem. de lit. da A. R. das S. de Lisboa, t. 7.º — A. Herculano, *Bens da corôa e forças*. — *Panorama*, v. 2.º e 3.º, 2.ª serie. — *S. Ferrão, Rep. com. sobre foraes e doações regias*, 2.º vol.

compunha a população complexa dos territorios *não-nobres*, *não-ecclesiasticos* e *não-municipaes*, sujeitos immediatamente ao poder real ou aos seus delegados ¹.

Estes territorios eram divididos em districtos ou *terras*, nas quaes o rei, por prepostos seus, exercia a auctoridade e jurisdição civil e militar; um *rico-homem* governava o *districto*, um *juiz da terra* administrava justiça, e um *mordomo* tratava dos negocios de fazenda.

Os districtos subdividiam-se commummente em *prestamos*, grupo de casas, aldeias ou freguezias, cujos rendimentos revertiam, no todo ou em parte, a favor do *prestameiro*, o qual o rei nomeava d'ordinario em retribuição d'um serviço publico militar ou civil. Nomeava tambem os *castellões* ou *castelleiros*, que governavam os pequenos *castros* ou *castellos* espalhados avulsamente pela superficie do paiz. — Com quanto as funcções predominantes d'estas auctoridades correspondessem ás suas designações, todavia a linha divisoria, que devia discriminar as que cabiam a cada uma, não estava bem traçada, de sorte que as attribuições mais diversas eram exercidas pela mesma auctoridade, e as mais identicas por auctoridades differentes.

Este systema administrativo e fiscal ligava igualmente os municipios ao poder central; mas elles tinham diversas immunidades e fóros, que lhes davam uma certa autonomia e independencia, sendo o direito de eleger os seus magistrados a prerogativa mais caracteristica de que, em regra, gozavam. Nos territorios *coutados* e *honrados* os senhores ou donatarios exerciam todas as jurisdições, nomeavam todos os empregados, exigiam todos os serviços pessoaes,

¹ A. Herculano, Hist. de Portugal, t. 3.º, pag. 303. Desde o *homem d'armas* até o *malado* ou servo, havia todas as gradações na classe popular fóra dos concelhos, e estes não creavam situações novas para os individuos em particular.

impunham todas as taxas e encargos ¹, governava-os e disfructava-os á sua guisa e talante.

Como delegados do poder central havia nos municipios mais consideraveis o *Alcaide-maior* e o *menor*, que correspondem ao que hoje chamamos administrador do concelho e seu substituto, com a differença, porém, de que, accumulando as attribuições militares com as civis, aquelles tinham muito maior importancia.

Os *alcaldes* ² eram os commandantes ou governadores das *alcaçovas* ou castellos reaes, e na maior parte dos concelhos *perfeitos* apparecem sempre á frente do governo local. N'outros d'estes concelhos figuram o *judez* e o *senior*, como primeiros delegados do poder real, superiores aos alcaides e supprindo-os, excepto para a manutenção e de-feza das alcaçovas, com funcções administrativas, militares e judiciais, onde predomina o character civil, ingerindo-se nos negocios municipaes. Eram uma especie de *pretors*. Em quanto aos concelhos *imperfeitos* n'elles mostram-se sempre os funcionarios reaes á frente da sua administração, com maior ou menor intervenção na sua gerencia ³.

¹ A propriedade aristocratica era *patrimonial* ou *realenga*, isto é, da corôa; em ambos os casos era *coutada* e *honrada*, ou gosava do privilegio de *ser isenta do serviço militar e dos tributos reaes*. O poder supremo nenhuma acção exercita dentro d'esses senhorios, nem ahi ha pacto geral entre o senhor e os subditos; tudo ali depende do *dominus* do *couto* ou *honra*, que impunha quantos encargos lhe suggeria a sua cubiça aos villãos sujeitos ao seu alvedrio. — O donatario d'uma *terra municipal* ficava adstricto aos *bons foros*, ou foral da povoação. — A. Herculano. Panorama de 1843, pag. 412. — A. C. do Amaral, memoria citada. J. A. de Figueiredo, mem. de lit. da A. R. das S. de Lisboa, t. 1.º, pag. 109 e seguintes.

² Não se deve confundir com *alcalde* que é magistrado municipal electivo. Sobre a etymologia veja-se A. H., Hist. de Port., t. 4.º, pag. 123.

³ Referimo-nos á classificação dos concelhos feita por A. Herculano, t. 4.º, pag. 3 a 253 da Hist. de Portug., que os divide em tres

O municipalismo romano atravessára todas as vicissitudes por que passou a península hispanica, para se reproduzir nos concelhos, cujo nome derivado de *concilium*, revela a sua origem. Amortecido e quasi que apagado sob o regimen, senão intolerante, despotico dos arabes, cuja invasão não permittiu que o elemento barbaro consummasse a nossa transformação feudal, o municipalismo fulge de novo á luz da historia, e progride á proporção que se dilata a conquista christã, embora não fosse a unica fôrma do viver dos povos nos primitivos tempos das monarchias neo-gothicas da península. No seculo x já se encontram estas instituições no reino de Oviedo e Leão ¹, e depois em Portugal, desenvolvendo-se rapidamente nos seculos seguintes.

Até ao seculo xv, em que todo o reino se achou dividido em concelhos, foi crescendo successivamente o numero e importancia d'estes sob o influxo de causas diversas: umas vezes eram instituidos por espontanea providencia do poder real ou senhorial, como expediente para promover a povoação e firmar a conquista; outras por exigencia imperiosa dos povos opprimidos e vexados, como reivindicação da sua liberdade e do direito de gerirem os seus negocios e salvaguardarem pessoas e propriedades; em muitos casos como calculo politico do poder central para crear sustentaculos na sua lucta contra os excessos e as pretensões da nobreza e do clero, que tendiam a manter e a exaggerar os seus privilegios em menoscabo da auctoridade real e das franquias locais ².

grandes grupos; 1.º rudimentaes; 2.º imperfeitos; 3.º perfectos, segundo a sua organização é mais ou menos completa; com o fim de facilitar o estudo d'estas instituições.

¹ Vidè *Collec. de fueros municipales y cartas pueblas*, por D. Tomás Muñoz y Romero, t. 1.º de pag. 9 a 55.

² Estas são as causas communs, quer entre nós, quer na Europa, predominando uma ou outra segundo as circumstancias e vicissitu-

O foral era a denominação generica da carta organica das instituições municipaes, ou, por assim dizermos, uma especie de pacto politico, que regulava os direitos e deveres collectivos das cidades, villas e logares.

Estes diplomas não constituíam, porém, uma legislação systematica, regular e uniforme, antes pelo contrario apresentavam muitas diferenças e anomalias, de sorte que, em rigor, os municipios na idade media formavam uma serie de individualidades diversas, embora se podessem referir a um ou outro typo. O foral abrangia, em regra, nas suas provisões as immunidades do concelho, como corpo moral, as garantias e obrigações communs a todos os visinhos, as especiaes das classes de cavalleiros-villãos e peões, que o compunham, o regimen tributario, judicial e criminal, em fim, as questões que se referiam á economia interna de cada municipio. A maior parte das suas disposições emanavam dos usos e costumes, ou do direito consuetudinario, que era na sua substancia derivado das leis wisigothicas, modificadas pela acção do tempo, pela influencia dos acontecimentos e pelo desenvolvimento do elemento popular ¹.

Os magistrados municipaes, *alvaziz* e *alcaldes*, que exerdess de cada paiz. Em Portugal a primeira e terceira causas foram no começo as principaes; depois, a necessidade de crear fontes de receita para supprir o desbarato dos bens da corôa e a conveniencia d'instituir uma milicia que supprisse a feudal, originaram a concessão de muitos foraes. Os senhores davam-os como donatarios da corôa, *non jure proprio*, mas por mercê do soberano declarada ou subentendida. Guisot, hist. de la Civilis. 46.^o lec. A. Thierry, let. sur l'hist. de France, pag. 175; A. Herculano, Hist. de Portug., t. 4.^o, pag. 89; Fernandes Thomaz, dir. dom. da corôa, 1 vol., pag. 8.

¹ Muitos dos costumes, ou *usus terræ*, eram reminiscencias do código wisigothico, dos canones dos concilios, anteriores e posteriores á entrada dos arabes, e de usanças cuja origem se ignora. A. Herculano, Panorama, 1843, pag. 411; Mello Freire, Instit. lib. 1, tit. 12, § 1 e liv. 2, tit. 2, § 10. Mem. de lit. portug., t. 2, pag. 190, t. 7, pag. 162.

ciam cumulativamente funções administrativas e judiciaes, e mais tarde os *almotaces*, auctoridades policiaes, eram, salvas excepções, eleitos pelos visinhos do concelho entre os *homens bons* ou chefes de familia, e constituíam, por assim dizer, o poder executivo, sendo as resoluções tomadas em conselho dos mesmos *homens bons*, que podiam ser tanto da classe dos *cavalleiros-villãos* como dos *peões* ¹. Ao *alcaide* competia approvar a escolha dos villãos, como representante do rei, que era considerado o supremo magistrado do paiz e a fonte de toda a jurisdição. Nas terras sujeitas á corôa havia juizes de nomeação regia ao lado dos electivos; a alçada d'estes era mais restricta, a d'aquelles mais larga e de superior instancia.

Já então os *alcaldes*, ou administradores dos concelhos, influíam nas eleições empregando meios illicitos, e por isso no decurso do seculo xiii se expediram diversas provisões regias para cohibir esses abusos, compromettendo-se Affonso iii, quando subiu ao throno, a manter illesa a liberdade dos povos na escolha dos seus ² magistrados, salvo o direito de approvação por parte da corôa ³.

¹ O caracteristico da distincção entre uns e outros era que os *cavalleiros-villãos* não pagavam *jugada*, e os *peões* estavam sujeitos a esse tributo directo e chamavam-se *jugadeiros*. Este onus compensava a isenção do serviço militar do *fossado* de que gosava o *peão*, e a que era obrigado o cavalleiro-villão, bem como ao de *atalaia* e *guardia*. O *appellido* era a obrigação militar commum a todos os habitantes do concelho.

Vide mem. citada, e Santa Rosa de Viterbo. Elucidario. Diversos vocabulos.

² « Mandando firmemente, prohibo que o alcaide da villa rogue em particular ou publicamente para que façam qualquer pessoa alvazil ou almotacé; mas sejam-no aquelle ou aquelles ácerca dos quaes se avierem entre si, em boa paz e sem tumultos, o alcaide e o concelho, não intervindo n'isso força ou ameaça. » Liv. das leis e postur. antig. fl. 4 no Arch. Nac. citado por A. H.

³ A forma do juramento de Affonso iii consistiu em que « por todo

§ 2.º

Tal era, em rapido esboço, a organização administrativa do reino n'aquella epoca; os seus primeiros lineamentos apparecem no começo do seculo xii, achando-se mais accentuada e quasi que geralmente estabelecida no seculo xiii. Filha das necessidades da conquista, do estado confuso da sociedade e das circumstancias do tempo, ella derivava das tradições romano-gothicas, conservadas no *fuero-jusgo*, e dos usos, costumes e fóros não escriptos, assentando sobre o principio feudal da divisão e desigualdade das classes, que substituiu o privilegio ao direito, e penetrava até no seio dos gremios populares que constituíam os municipios ¹.

As leis geraes, que começaram a publicar-se em 1211, nas primeiras côrtes, foram modificando successivamente este estado de coisas. A sua tendencia inicial era dar á administração um character mais uniforme e regular, corrigir as desigualdades e anomalias, e fazer predominar o interesse geral sobre o interesse do individuo, da classe e do gremio.

Na realisação d'esta idéa, o poder real, que então representava o estado, teve de lutar contra as classes privilegiadas que defendiam tenazmente os seus interesses. Mas, terminada a conquista e fixados os limites do reino, o rei achava-se mais desassombrado para poder prescindir da sua coadjuvação, que sempre obtivera a troco de valiosas concessões, porque a obrigação do serviço pessoal e do tributo

o reino se pozessem juizes justos, eleitos ou nomeados por modo lícito; e não por dinheiro, por oppressão dos povos, ou por valia de algum poderoso; e que todos os annos se tiraria *devaça* do seu procedimento.» Mem. cit. t. 5.º, pag. 389.

¹ Vidé. Elucid. de S. R. de Viterbo na palavra *jusgo*. Coelho da Rocha. Hist. do gov. e legisl. de Portug. 1. vol. pag. 38. Mem. de lit. da A. R. das S. de Lisboa, t. 7.º, pag. 60.

era exclusivo encargo dos plebeus, e a sua isenção o distinctivo principal da nobreza ¹.

As côrtes, até alli esquecidas, foram convocadas a miudo; as portas das assembléas politicas do paiz abriram-se aos procuradores dos concelhos, para cooperarem com o poder central na obra civilisadora que emprehendera ². Todas as *honras* que tinham sido fundadas ou ampliadas depois de 1290 foram abolidas; a successão dos *donatarios* foi regulada, e fixados os direitos da corôa. Procedeu-se a *inquirições*, que provaram os abusos dos *senhores*, e por lei de 13 de setembro de 1375, feita nas côrtes de Atouguia, foram cortados aque'les abusos. As *concordatas* de D. Diniz, D. Pedro, e D. João I resolveram a questão com o clero, cerceando-lhe os privilegios ³. Estas classes continuaram todavia a usufruir benesses e regalias, a disfructar doações regias e prerogativas, a gosar de fôro excepcional e de isenções, que as estremavam do resto da sociedade, apesar da lei de 19 de julho de 1790 ter extinguido os *coutos* e *honras* e ter feito entrar as terras dos donatarios e senhorios nas *regras geraes* da administração do reino. A desigual-

¹ « Enquanto o povo e as classes medias pelejavam de graça e ajudavam a corôa com o producto das contribuições, a nobreza, immune de todos os encargos, não saía dos solares, nem mettia o pé no estribo com os seus acostados, senão depois de segura do alto preço dos seus esforços. » (Rebello da Silva. Hist. de Portug. nos seculos xvii e xviii, t. 5.º, pag. 343.) Ir *em hoste* era a obrigação militar dos nobres que venciam soldo.

² Mem. de lit. da A. R. das S. de Lisboa, t. 2, pag. 48 e 125, por João Pedro Ribeiro. — Mem. para a hist. e theor. das côrtes pelo visconde de Santarem.

³ Na orden. aff., liv. 2.º desde o tit. 1.º até ao tit. 24 vem transcriptas estas *concordatas* ou *concordias*. Na mem. cit., t. 2.º, pag. 206, se trata dos meios que empregou o poder real para corrigir os abusos dos poderosos; essa correcção tornou o viver dos povos mais desafogado e firmou os direitos da corôa. Este bem resultou das contestações com o clero.

dade de fôro, de processo, e de penas foi-se modificando na pratica, mas só depois de proclamados os principios liberaes é que desapareceu completamente. Como as classes nobres, civil e ecclesiastica, não se haviam identificado com a causa do povo, antes o exploravam nas *honras*, nos *coutos*, nos *prestamos*, nas *alcaldarias-môres*, nas *commendas*, nos *castellos*, e muitas vezes nos proprios concelhos, invadindo o *alfoz* municipal, perturbando as suas jurisdicções, e vexando os seus visinhos, o povo habituara-se a considerar a auctoridade real como um poder protector contra as exacções e prepotencias dos *senhores*, e não aconteceu entre nós, como em Inglaterra, onde a aristocracia teve um character mais paternal nas localidades, e fazendo causa commum com a democracia contra os abusos da realza, foi uma garantia para a conservação da autonomia local e uma das causas que fez prevalecer o municipalismo ¹.

A concessão de novas cartas de foral, ou a reforma das antigas, acompanhou este movimento para a egualdade das classes: os povos solicitavam-n'as com ardor para libertarem da servidão os *adscriptos* da *gleba*, e para livrarem os *tributarios* fóra dos concelhos das extorsões e gravames que sobre elles pesavam ². O poder real tinha para estas concessões, que muitas vezes tomavam o character de *convenções*, não só o incentivo de crear adherencias e *sympathias* no povo, mas o pensamento fiscal de organizar a fazenda publica, substituindo os encargos, satisfeitos em serviços pessoaes ou em generos, por prestações pagas a dinheiro, de mais facil e regular percepção; assim os grandes conce-

¹ Macaulay. Hist. de Inghat., cap. 1.º do t. 1.º

E. Fischel. Const. de Inghat., t. 1.º, liv. 1.º, cap. 3.º

² As *jugadas* e *portagens* eram os impostos mais importantes e communs nos concelhos. Centenaes de alcavallas pesavam sobre os foreiros particulares ou da corôa nos *allodios*, *reguengos*, *contos* e *houras*.

lhós, depois os pequenos e até as aldeias conseguiram forrar-se aos vexames da cobrança das *rações*, *direituras*, *foragens*, *colheitas*, e de todos os complicados onus locaes que os opprimiam, ao passo que o estado viu mais seguras e pontuaes as suas receitas ¹.

Mas os municipios, pela natureza dos seus fóros e immuni-
dades, constituíam uma especie de *honras* ou *coutos democráticos*, onde o elemento popular se tinha fortificado em frente das *honras* e *coutos aristocráticos*, oppondo privilegio a privilegio ². N'esta parte as instituições municipaes eram tambem uma aberração dos principios de direito commum, uma infracção das regras que estabelecem a egualdade de todos os cidadãos perante a lei, um obstaculo á regularidade da administração e ao exercicio da justiça..

As jurisdicções de cada concelho eram limitadas pela sua área e exclusivas dos seus vizinhos ou *arreigados*; o individuo e a propriedade nobre estavam materialmente separados do villão do municipio e do alfoz ou termo concelhio; a desigualdade de garantias de toda a ordem existia como regra em favor dos seus moradores contra os *individuos de fóra*; a *immunidade* do seu territorio, que lhe attrahira população, emancipando da servidão e do vexame os que a elle se acolhiam, convertera-se em instrumento de impunidade e incentivo do crime, transformando-o, pelo direito de asylo, em valhacouto dos foragidos da justiça das outras terras. Estas anomalias isolavam os concelhos uns dos outros; davam a cada um d'elles um modo de ser áparte, privavam-os da vida de relação, e collocavam-os até muitas

¹ Esta especie de foraes avulta principalmente no reinado de D. Affonso III.

² Vidè differentes foraes. Monarch. lusit. Elucid. de Santa Rosa de Viterbo. Hist. geneal. Hist. de Portug. por A. Herculano. Com. sobre foraes e doações, por S. Ferrão. Direit. domin. da corôa, por M. F. Thomaz.

vezes em hostilidade, porque os seus privilegios, prejudicando-se reciprocamente, davam origem a conflictos e a lutas, para cuja resolução se viam obrigados a recorrer ao inefficaz expediente dos *medianidos* ou ao juizo suspeito de *arbitros* poderosos ¹.

Ao lado, pois, da reacção contra os privilegios e abusos das classes nobres começou a manifestar-se, na sociedade geral, um semelhante movimento em relação ao regimen defeituoso e desconnexo das municipalidades, que era uma das causas mais proximas do seu mal-estar, e um dos maiores estorvos ao seu progresso moral e material.

A corôa aproveitou este ensejo para satisfazer a um tempo as aspirações da nação, e as proprias tendencias de consolidar e robustecer a sua auctoridade. Diversas alterações dos *foraes*, algumas modificações no direito consuetudinario, e successivas leis geraes foram imprimindo nova feição á organização judicial e administrativa do reino, sendo a final colligidas e codificadas todas as leis nas *ordenações affonsinas*, publicadas no meio do seculo xv, e reformados radicalmente, no primeiro quartel do seculo xvi, os *foraes*, dos quaes só permaneceu em vigor ² o que respeitava a *prestações*.

Os municipios não se resignaram, porém, a perder sem lucta a prerogativa mais caracteristica da sua autonomia, embora anomala e defeituosa, qual era a de elegerem os seus magistrados; elles reagiram contra a idéa de os substituirem pelos *juizes de fóra*, de nomeação regia, e só depois de uma tenaz opposição, que se manifestou nas côrtes

¹ O *medianido* era a reunião dos magistrados de dois concelhos e de seus accessores, na extrema dos respectivos territorios, para resolverem o objecto da contenda.

² *Foraes*, sua reforma e corregimento. Synops. Chronolog., por José A. de Figueiredo, tom. 1.º pag. 143, 161, 162, 167, 217, 245 e 247. Fernandes Thomaz obr. cit. 12.

de Lisboa de 1352 e nas de Elvas de 1361, é que capitularam com esta imposição do poder real. Depois, viram baquear, senão com indiferença ao menos sem resistencia. o antigo edificio dos seus fôros e immuniidades, curvando a cabeça ao jugo da tutela real, que os abrigava das prepotencias dos magnates.

A tendencia para a centralisação ia subindo de ponto, e tornando-se cada vez mais manifesta. O direito romano, introduzido no paiz desde os fins do seculo xiii, segundo parece, e mais accentuadamente no primeiro quartel do seculo xiv, procurára dar aos processos uma fôrma mais juridica, e os jurisconsultos identificaram-se com a corôa no pensamento de subtrahir a jurisdicção judicial e administrativa, então ligadas, aos concelhos. É de crer que as irregularidades e abusos inherentes aos juizes electivos, leigos ou não letrados, e mais ou menos sujeitos ás parcialidades locaes, tambem concorressem para o mesmo fim ¹. Seja como fôr, esta providencia, que hoje não tem os mesmos inconvenientes, pela divisão e independencia dos poderes e pela separação do judicial do administrativo, teve então por consequencia a absorpção do governo local pelos delegados do poder central.

§ 3.º

A corôa regulou a administração municipal como lhe aprouve; fixou as regras para a nomeação ou escolha dos seus magistrados bem como para a sua demissão e processo; fez o regimento especial de cada um d'elles e dos officiaes subalternos no exercicio das suas funções, e su-

¹ Mem. de lit. da A. R. das S. de Lisboa, tom 5.º, pag. 377, sobre a introdução do direito romano em Portugal; e tom. 1.º, pag. 31, sobre a origem dos nossos *juizes de fóra* por José Anast. de Figueiredo.

bordinou-os todos á sua auctoridade como unica fonte de jurisdicção e poder ¹.

A eleição dos vereadores era indirecta. O corregedor, ou *juiz de fóra* reunia na casa da camara uma assemblêa, composta dos chefes de familia e das auctoridades municipaes em effectividade, a qual escolhia seis *homens bons* do concelho para fazerem um rol dos cidadãos aptos a exercer os diversos cargos municipaes. Os nomes d'estes cidadãos eram transcriptos em listas separadas e tiradas á sorte, em solemne e publico escrutinio, presidido pelo corregedor ou *juiz de fóra* ². Os cargos municipaes eram os da vereação, os de procurador e thesoureiro do concelho, o *juiz* e *escrivão* dos orphãos, onde eram de eleição, e o *juiz* dos hospitaes, onde essa funcção não tocava aos *juizes ordinarios*.

Os vereadores repartiam entre si os pelouros; regulavam a policia do *transito*, das feiras e dos mercados; geriam os bens concelhios e suas rendas; proviam á construcção de estradas, pontes, chafarizes, calçadas e arborisação dos baldios, publicando posturas, taxando os preços aos officiaes mecanicos e as soldadas aos jornaleiros e creados; ordenavam as despesas e lançavam as fintas para acudir ás obras de interesse commum, menos ás dos muros de circumvallação e barreiras, que ficavam a cargo do estado ³. Os almotacés, tirados do seio das vereações e seus delega-

¹ Orden. Affons., liv. 1.º, tit. 23 e 27.

² Na orden. Affons., liv. 1.º, tit. 23, pag. 135 e 136 vem este curioso processo com todos os pormenores. A idéa de escolher os magistrados á sorte, d'entre os recenseados para esse fim, já usada na antiga republica d'Athenas, é uma garantia contra as oligarchias locais, que resultam do predomínio d'uma facção.

³ «Os vereadores teem carreguo de todo o regimento da terra, e das obras do concelho, e de qualquer cousa, que poderem saber e entender, porque a terra e os moradores d'ella possam bem viver, e em esto ham de trabalhar.» Eis como a ordenação affonsina resumia as attribuições das camaras municipaes. Orden. aff., liv. 1.º, tit. 27.

dos, promoviam o cumprimento das posturas, puniam e multavam os infractores, inspeccionavam os mercados, açougues e casas de venda, e mantinham a observancia das taxas, a lealdade dos pesos e medidas, a limpeza e conservação da terra e dos seus edificios.

Os corregedores eram representantes do poder real e encarregados de corrigir os aggravos e cohibir a soltura e impunidade das classes privilegiadas, de devassar os abusos dos juizes das terras, de rever os processos suspeitos de parcialidade ou de peita, de fiscalisar no cumprimento dos seus deveres as camaras dos concelhos e os empregados subalternos. Podiam annullar as eleições municipaes se as julgavam irregulares, prover á substituição dos vereadores, revogar as suas posturas, decidir sobre os fóros das povoações e sobre as demandas entre concelho e concelho, impor penas aos juizes ordinarios, vereadores, almotacés e quaesquer outros officiaes do concelho, se elles não cumprissem as suas obrigações ou desobedecessem ás suas advertencias e ordens. Os alcaides, os juizes postos pelo rei, e as auctoridades ecclesiasticas não escapavam á sua alçada¹.

Com a reforma das ordenações affonsinas e a dos foraes, a que já nos referimos, ambas publicadas por el-rei D. Manuel², a centralisação consummou-se; o *juiz de fóra* foi elevado á altura de uma instituição, e generalisou-se por quasi todo o paiz presidindo ás camaras municipaes, e superintendendo os juizes ordinarios, que ainda restavam, o

¹ Orden. aff., liv. 1.º, tit. 23. *Dos corregedores das comarcas e cousas que a seus officios pertencem.*

² Os foraes foram mandados reformar todos por carta regia de 22 de novembro de 1497. Vide 1.ª compilação da orden. do senhor D. Manuel, liv. 2.º, tit. 45, e na 2.ª, liv. 2.º, tit. 27. Vide dissert. hist., juridic. e econom. sobre a reform. dos foraes no reinado do senhor D. Manuel, por João Pedro Ribeiro.

provedor foi creado como auctoridade superior de fazenda, centralisando este serviço e reunindo ás funcções fiscaes attribuições do contencioso administrativo. As *ordenações fiscaes* vieram dar maior regularidade ao lançamento e cobrança dos impostos e contribuir para fortalecer o poder real ¹.

A corôa, de conquista em conquista, foi ampliando a sua esphera de acção até abranger n'ella a vida social em todas as suas relações, convertendo uma monarchia, essencialmente firmada no principio municipal e temperada pela intervenção das côrtes, n'um governo absoluto e pessoal. Com a correcção dos vicios radicaes da nossa primitiva organização communal, com a emenda dos seus defeitos e anomalias, foi de envolta toda a independencia da administração local, toda a liberdade de acção que lhe era propria para que ella podesse desempenhar, dentro dos limites das suas attribuições, a missão que lhe cabia no viver dos povos e no systema administrativo do paiz ².

A côrte tornou-se o centro do governo e da administração do reino. Nada se movia senão ao aceno do poder central. As assembléas nacionaes deixaram de ser convocadas. O cidadão da communa transformou-se no homem do estado. A nobreza, abatida pelos duros golpes de D. João II ³,

¹ As orden. fisc. ou regim. da faz. não veem encorporadas nas orden. Vid. no tit. 1.º da collec. dos *regimentos reaes*, publicada por Antonio Manescal da Costa.

² Não nos deve illudir a idéa de que o governo absoluto, entre nós, teve a vantagem de produzir a egualdade das classes; porque elle, pelo contrario a perpetuou, desde que converteu os magnates em cortezãos, mantendo e accrescentando as doações e regalias ao alto clero e á nobreza, á custa das rendas da corôa, ou dos impostos, foros e encargos pagos pelo povo. Só as reformas liberaes modernas de 1832 acabaram com esses abusos e estabeleceram a egualdade dos cidadãos perante a lei.

³ Justo é dizer que D. João II corrigiu as prodigalidades de D. Af-

subordinou-se á corôa, e trocou o seu orgulho pela corte-zania palaciana, a sua independencia pelas graças e mercês da real munificencia. Os letrados e os juriconsultos, embuidos de falsas doutrinas ou eivados de servilismo, foram assentar o throno dos nossos reis no principiô do direito divino.

Sob este regimen de absoluta centralisação, cada vez mais aggravado pela influencia theocratica, em que os destinos do paiz dependiam dos defeitos ou das virtudes do imperante, seguimos, atravessando diversas vicissitudes, até ao eclipse da nossa nacionalidade, que devia ser a sua fatal consequencia. Então a usurpação estrangeira, aproveitando para nos algemar, a nossa propria legislação, tanto ella a isso se prestava, publicou a *Ordenação Filippina*, reprodução da *Manuelina*, accrescentada com as leis posteriores, onde brilha o regimento especial para os juizes de fôra, que teve por fim tornar mais definido e completo o predomínio dos delegados do poder central na administração das localidades, ao lado da renovação e ampliação dos privilegios do clero, que foi a unica classe que medrou á sombra do despotismo estranho¹.

Ha um lampejo de liberdade quando a nação, em 1640, sacode o jugo alheio e recupera a sua independencia, reivindicando o seu direito de fiscalisar o governo, e de prover de remedio quando elle deixasse de cumprir o seu dever. Mas as promessas então feitas bem depressa caíram no esquecimento, e proseguiu-se no errado trilho do governo autocratico.

fonso v, cerceando o poder e as regalias das classes nobres, e favorecendo o elemento popular que se abrigava nos concelhos. A. das S. e Let. 1857 a 1858. *D. João II e a nobreza*, por L. A. Rebello da Silva.

¹ Orden. fillip, liv. 2.º No liv. 1.º, tit. 65, vem o *regimento dos juizes de fôra*.

Mais tarde o marquez de Pombal melhora a administração publica, e expulsa os jesuitas, de funesta recordação. Desamortisa a propriedade, restringe os vinculos, dá impulso ás diversas industrias. Acorda-nos do lethargo e da inercia pela acção vigorosa do poder despotico. Mas como toda a actividade que não nasce da iniciativa individual e da liberdade do homem, nas suas legitimas manifestações, tem uma existencia ephemera, a obra do marquez de Pombal, fundada nas doutrinas oppostas, não vingou. O movimento adquirido foi decrescendo, apenas lhe faltou o impulso que o produzira. O que permaneceu foram as idéas e as praticas do governo absoluto, e com ellas volvemos á anterior prostração.

A influencia dos principios liberaes propagados pela revolução franceza, repercutida na hespanhola de Cadix, a que veio juntar-se o abalo produzido pelas guerras de invasão do primeiro imperio francez, lograram finalmente excitar a fibra nacional e despertar-nos para a vida publica. Fizemos a revolução de 1820, que foi a aurora das nossas liberdades.

Dois factos principaes sobresaem no primeiro periodo da nossa historia: um é a manifestação forte e robusta do principio municipal, embora rude e anomala, que inicia os povos na administração local, que lhes imprime caracter e vigor, que cria os primeiros elementos de vida civil e politica, que serve de berço á sociedade portugueza, emancipando-a da servidão e dando-lhe qualidades viris, só proprias de homens livres; o outro é a poderosa influencia do principio monarchico, que empreendeu com audacia e realisonou com gloria a conquista e fundação do reino, constituindo a unidade nacional, firmando a sua independencia, promovendo os interesses geraes, e cohibindo os abusos das classes preponderantes.

Os esforços das classes populares, sob o aspecto da or-

ganisação interna, concentram-se principalmente em obter immunições e franquias municipaes, ao abrigo das quaes podessem applicar productivamente o seu trabalho, gerir os seus negocios, manter as suas liberdades e escapar aos vexames e extorsões dos poderosos. Da questão politica do paiz não se occuparam. Nenhuma *magna-carta*, ou constituição, garantindo os direitos inherentes a todos os cidadãos, se formulou entre nós, embora uma ou outra vez apparecessem nos capitulos das côrtes algumas idéas sobre estes assumptos.¹

O estado, que tinha por base os municipios, era um corpo formado de membros desconnexos, a que faltava a vida de relação, a unidade e a harmonia, que só podem provir da applicação de principios geraes estribados na justiça e no direito, e inspirados pelo interesse commum. O poder real empenhou-se em emendar essas dissonancias e antinomias: mas, como quasi sempre acontece, vencidas as resistencias, a reacção ultrapassou a méta onde devia parar. Lançada n'um declive fatal, foi até á criação do governo pessoal e absoluto.

O municipalismo multiforme, incoherente, individualista, privilegiado e barbaro da idade media não era a descentralisação administrativa, era o fraccionamento do paiz em circumscripções isoladas e ás vezes hostis; podia dar-lhe alguma vida local, podia garantir-lhe alguns direitos individuaes, mas era a negação de todos os principios geraes de direito politico, civil e criminal, a condemnação de toda a economia publica, a suppressão de todo o viver nacional, o menosprezo de todos os interesses geraes, e o impedimento de todo o progresso e civilisação da sociedade. A centralisação absoluta, que o substituiu, podia robustecer

¹ Por exemplo, nas côrtes de 1385, reunidas em Coimbra pelo senhor D. João I; nas de 1438, reunidas em Torres Novas, na menoridade do senhor D. Affonso V; e nas de 1641, reunidas em Lisboa, pelo senhor D. João IV.

o governo, curar dos interesses geraes, egualar todos perante os poderes publicos, promover o desenvolvimento do paiz, mas atrophava os órgãos do corpo social, extinguia a iniciativa do individuo, usurpava a liberdade e independencia consentaneas das localidades, desaproveitava as faculdades collectivas dos gremios municipaes, e entregava o regimento de todos os negocios do reino e a sua sorte aos arbitrios da corôa e dos seus conselheiros e officiaes.

A vida local de accordo com a geral; os interesses do municipio em harmonia com os do estado; a acção legislativa e fiscal do paiz, pelos seus representantes, regulando e temperando a direcção e faculdades do seu governo; a extincção dos privilegios de classes, de *coutos* e *honras*, de *amadigos*, de *concelhos* e *portellos*; o direito civil, politico, criminal, egual para todos; a equiponderação das forças activas e passivas da sociedade, taes são as condições do systema que teria fundado a nossa liberdade, assegurado a nossa vida propria, garantido as nossas instituições e promovido a nossa prosperidade, sem impedir o nosso engrandecimento e a nossa gloria.

Esta idéa, se a houve, teve apenas uma existencia embryonal, nunca saiu da chrysalida para esvoaçar á luz do sol. Ficou envolta em fórmulas grosseiras, n'uma rapida transição da idade media para a renascença, como o metal precioso escondido na ganga que o cobre, como a semente ferunda comprimida dentro do pericarpo que não pôde romper. Tinha-mos de percorrer o cyclo dos nossos destinos historicos, para que, amestrados pela experiencia, tentassemos realisar essa idéa, fundando o governo monarchico-constitucional no seculo XIX. As circumstancias do tempo, a influencia dos acontecimentos, as idéas centralistas do imperio romano, então em voga entre os letrados, não permittiram talvez que ella germinasse no nosso solo, ainda pouco laborado pelo sulco da civilisação.

Parece-nos todavia, que, interrogando as nossas tradições, e prescrutando o viver administrativo dos nossos melhores tempos, não podemos deixar de descobrir que a sua índole própria, antes dedesnaturada, era a combinação espontanea dos esforços dos povos com a direcção do poder central ¹. N'esses mesmos municipios da idade media figuram sempre ao lado do governo local, e muitas vezes á sua frente, os delegados da corôa; a jurisdição fiscal, judicial e militar do rei estende-se a todos elles; á approvação d'este está sujeita a escolha dos seus magistrados. Nos municipios dos primeiros seculos da monarchia já havia, pois, a fiscalisação e superintendencia do poder central, e até uma especie de protectorado para cohibir os *aggravos, malfeitorias e damnos dos poderosos*, segundo as expressões da legislação da epoca. A administração do paiz teve sempre um character paternal, familiar digamos assim, em quanto a monarchia não degenerou em autocracia.

A partir do seculo xv o facto dominante é a amplificação do poder real, que absorve a direcção dos interesses geraes e locaes, concentrando todas as faculdades politicas e administrativas da nação. As eleições dos magistrados municipaes ficam, como vimos, dependentes dos delegados d'aquelle poder e todas as suas funcções subordinadas a estes agentes. Os juizes ordinarios, que ainda permanecem, tem no seu regimento especial marcados os estreitos limites da sua jurisdição que é toda plebea, e não comprehende os *feitos entre vassallos e fidalgos*, ou *homens de conthia de cavallo*, nem de outras pessoas poderosas ², podendo ser suspensos de exercicio, e obrigados a cumprir as sentenças dos juizes *postos pelo rei* para *corregirem* os seus erros ou omissões.

¹ N'esta opinião concordamos com o visconde d'Almeida Garrett, tom. 23, das suas obras, pag. 177.

² Orden. affons. liv. 1.º tit. 26.

Embora os corregedores exercessem, em regra, um poder tutellar e chegassem por isso a ser bemquistos e estimados dos povos: depois que os abusos dos *fidalgos* foram decrescendo, que a ordem se foi introduzindo, e a civilização caminhando, modificados os costumes rudes, barbaros e egoistas dos primeiros tempos, então os corregedores, os juizes de fóra, os provedores, os alinoxarifes, e mais agentes fiscaes e administrativos do rei, começaram a exercer principalmente as suas funções em beneficio da auctoridade e interesses do poder real. A centralisação administrativa juntou-se á politica para constituir o absolutismo puro e sem mescla ¹.

D'aqui a anniquilação da nossa vida interna, o desvio da actividade nacional para as emprezas exteriores, as nossas descobertas e conquistas, a nossa gloria fugaz e a nossa riqueza ephemera.

Com o ouro das novas possessões compramos tudo; a cultura do paiz, as suas industrias são abandonadas ². Esgotado este manancial, faltaram-nos productos nacionaes para trocar com os productos estranhos de que careciamos, e do luxo descemos á miseria, como do estado de sobre-excitação caímos no abatimento. Os resultados do absolu-

¹ «A instituição monarchica, privada dos esteios naturaes e concentrando todos os poderes, demolira a pouco e pouco todas as fórmas defensivas das antigas liberdades, e reduzira todos os elementos do governo á expressão absoluta do governo pessoal.» Rebello da Silva, obr. cit., t. 5.º, pag. 577.

² As leis antigas das *sesmarías* e *avoenga*, que estimulavam com vantagens e penas a cultura das terras, não lograram, nem podiam lograr, atalhar a nossa decadencia agricola, por que não removiam as causas politicas e economicas que a produziam. A lei das *sesmarías* vem na orden. aff., liv. 4, tit. 81; a da *avoenga* ibidem, tit. 37 e 38. As *pragmaticas* que prohibiam o luxo, por absurdas, de nada serviram. — Vide citadas mem. da Academia, t. 8 e t. 2. Synop. Chron. 307.

tismo são sempre os mesmos: após o brilho fallaz vem a cerração do desengano, a ruína inevitavel succede á magnificencia facticia, a degradação moral do homem repercute-se na decadencia da sociedade.

Que lição devemos tirar d'este succinto estudo? Deveremos resuscitar a communa anachronica e cahotica da idade media, ou a centralisação absoluta que a substituiu? Nem uma nem outra coisa; que ambas são condemnaveis, como vimos. Devemos aproveitar o que na sua indole tem de bom cada um d'estes systemas; do primeiro á idéa da administração local independente e livre, dentro da esphera das suas attribuições; do segundo o pensamento do interesse geral, o laço que prende os diversos élos da vida nacional, que identifica o cidadão com a patria commun. O espirito do individualismo subordinado á idéa da unidade, o principio de liberdade combinado com o principio de auctoridade, a cooperação do paiz com o seu governo; tal é a synthese do systema administrativo que nos aconselha a lição dos seculos.

Nenhum povo pôde apagar a sua historia, espungir as suas recordações e as consequencias dos seus actos, quebrar o espelho em que se retratam as suas virtudes e os seus defeitos, desertar a escola onde aquella mestra da vida, *magistra vitæ*, lhe dá as indicações da sua longa experiencia. Embora o espirito humano, no seu caminhar, senão é no seu desvairar, proclame qualquer nova idéa, e não devamos afferrar-nos obstinadamente á rotina para a repellir; isso não obsta a que o progresso tenha a sua lei de continuidade, que se não pôde impunemente interromper nem infringir. As reformas mais proficuas e seguras hão de ser sempre aquellas que mais se radicarem na tradição dos povos, e que menos contrariarem as suas naturaes tendencias. Eugenio Pelletan, que ninguem taxará de reaccionario, na sua brilhante *profissão de fé no seculo xix*, diz que a re-

volução passou demasiado a charrua pelo solo da França, arrancando as tradições, que bem aproveitadas, constituem uma força importante e necessaria para o progresso e civilisação dos povos. Entre nós, as reformas administrativas teem commettido o mesmo erro, imitando a legislação franceza; é necessario rectificar e nacionalisar os principios da nossa administração, como disse o nosso Garrett, para poder fazer d'ella uma coisa de verdade, de justiça e de utilidade.

DA ADMINISTRAÇÃO DESDE 1820

CAPITULO II

§ 1.º

Vejamos agora qual era a organização administrativa que a antiga monarchia entregou á revolução de 1820¹. Á frente das provincias, que tinham o character de uma divisão militar, estavam os governadores ou generaes das armas, a que o regimento do 1.º de junho de 1678 e o regulamento militar de 21 de fevereiro de 1816 haviam conferido algumas attribuições civis ou confirmado as que anteriormente lhe tinham sido dadas².

Cada comarca é governada por um corregedor, que participa da auctoridade judicial e administrativa; debaixo da sua fiscalisação e superintendencia estavam os juizes de fôra, que presidiam ás camaras municipaes e dirigiam a sua gerencia. Nos municipios onde não havia juizes de fôra, faziam as suas vezes os juizes ordinarios, e inferiores a estes existiam os juizes de *vintena*.

Os corregedores eram nomeados pelo rei, os juizes de fôra eram escolhidos por este em lista triplice formulada pelo Desembargo do Paço; os juizes ordinarios eram electivos, sendo a sua nomeação sujeita a approvação real;

¹ Consultem-se as ordenações do reino, as leis extravagantes, a collecção dos regimentos reaes, e mais legislação posterior.

² O decreto de 16 de maio de 1832 revogou expressamente estas disposições.

os juizes de vintena eram eleitos pelos vereadores em camara¹.

Os *provedores*, que exerciam tambem as funcções de contadores ou recebedores geraes, independentes dos corregedores e de egual cathegoria, eram egualmente nomeados pelo rei. Estes magistrados tinham a seu cargo fazer executar os testamentos, rever as contas das capellas, dos hospitaes e dos recebedores das sizas, as despezas do municipio, que podiam desaprovar quando as achavam irregulares, e vigiar os tutores em todas as questões orphanologicas.

O corregedor exercia jurisdicção civil e criminal, fazia a policia judicial, e recebia a decima na terra da sua residencia. Os juizes de fóra exerciam jurisdicção civil e crime, e funcções administrativas, como presidentes das camaras municipaes. Havia 117 juizes de fóra da corôa, 8 da casa da Rainha, 21 da casa de Bragança, 18 da casa do Infante, 164 ao todo.² Nas grandes povoações subdividiam-se em juizes do civil, do crime e dos orphãos. As corregedorias eram 44, e as provedorias 21.

Os juizes ordinarios, ou de *vara branca*, e os de vintena, ou, de *vara vermelha*, tinham tambem jurisdicção civil e criminal, mas era mais limitada, presidindo aquelles ás camaras nos concelhos em que não havia juizes de fóra.

As camaras municipaes eram eleitas, menos o presidente; tinham a seu cargo o que respeitava á economia e policia interna do concelho, e faziam posturas dentro nas leis e re-

¹ Estes diversos magistrados tinham uma ordem hierarchica, sendo subordinados da classe inferior para a superior. Os juizes de nomeação regia eram triennaes, e os electivos eram annuaes, e estes, como leigos, tinham assessores.

² O direito de nomear estes juizes ficára a estes grandes donatarios, mesmo depois da extincção dos coutos e honras em 1790, como um resto dos antigos privilegios da nobreza, que só acabou depois do estabelecimento do systema liberal.

gulamentos geraes, que então era tudo obra do poder real¹. O corregedor verificava se as posturas satisfaziam áquellas disposições e se eram conformes ao bem publico, e quando lhe parecesse o contrario annullava-as. As camaras tambem julgavam e puniam as injurias verbaes, e podiam condemnar o aggressor até á multa de 6\$000 rs.

Os corregedores julgam em primeira instancia as pessoas de distincção, e em segunda instancia os feitos que subiam por appellação dos juizes de fóra e dos juizes ordinarios. Eram ainda os vestigios feudaes da nossa antiga legislação, em que se estabelecia em principio a differença de tôro, de processo e de penas para as diversas classes da sociedade.

Lisboa tinha 4 corregedores do cível, 4 juizes dos orphãos, e 6 corregedores do crime. Tinha tambem outros magistrados, como os ouvidores d'alfandega, o juiz da India e Mina, o juiz dos contrabandos, o auditor geral da marinha, e os conservadores das nações estrangeiras. Nas 6 provincias havia 6 superintendentes dos contrabandos e alfandegas sob as ordens do conselho de fazenda e da junta do tabaco; estes superintendentes instruiam os processos crimes de contrabando e descaminhos, e proferiam sentenças, com appellação para as juntas de *fazenda* e do *tabaco* em ultima instancia; havia 2 superintendentes dos lanifícios, um na *Covilhã*, outro em Portalegre, encarregados de tudo quanto respeitava ás fabricas reaes de lã e aos individuos que n'ellas trabalhavam.

Havia os *cosmografos*, encarregados de levantar as cartas do territorio, do plano de uma nova divisão de comarcas, e de examinar os progressos que a agricultura poderia fazer².

¹ Orden. filipp., liv. 1.º, tit. 58, § 17, e tit. 66, § 29, regimento dos vereadores para as posturas.

² Os *cosmografos* deviam ser formados em direito e outros em *mathematica*. Esta repartição nunca foi completamente organizada, e em 1820 não se occupava de nenhuma operação; era uma sinecura.

Havia os *escrivães*, *tabelliães* de notas, *meirinhos*, *alcaides* e *quadrilheiros*: — cada magistrado tinha um *meirinho*, ou mais, um *alcaide*, e estes tinham *quadrilheiros*.

A *Relação* de Lisboa tinha 60 juizes, a do Porto 45, fóra os dos outros tribunaes¹.

O *Senado da Camara da cidade de Lisboa* tinha 1 presidente, 8 vereadores com o titulo de conselheiros, que eram desembargadores; 1 *escrivão* da camara; 2 *procuradores da cidade*; 4 procuradores dos misteres; uma secretaria com muitos empregados. D. Maria I elevou o senado á cathegoria de *tribunal regio*, e concedeu aos seus membros *titulo* e *carta de conselho*. Era presidido sempre por um *fidalgo* de primeira grandeza. Era encarregado da administração e governo de Lisboa e seu termo.

A junta de fazenda do senado da camara foi creada em 1773 e renovada em 1816; tinha 1 presidente; *depntados*, uma contadoria e uma thesouraria. Era encarregada da administração dos bens e rendas do senado, da receita dos seus impostos, e do pagamento das despezas.

A *casa dos vinte e quatro*, instituida por D. João I em 1385, era composta de um *juiz* do povo, um *escrivão*, *procuradores* dos misteres e *deputados*, tirados dos *officiaes mecanicos* de Lisboa — as suas attribuições eram *restrictas* aos negocios dos *officios mecanicos*. — O *juiz* do povo e seu *escrivão* eram eleitos annualmente pelos *artistas* da sua classe. — O *juiz* do povo não tinha nenhuma auctoridade particular; era-lhe mesmo prohibido reclamar contra ou a favor dos interesses do povo, antes de ter consultado o *senado*, que era o verdadeiro representante de todo o povo de Lisboa.

As *camaras das cidades e villas* tinham um presidente

¹ Estes eram os quadros ordinarios; muitas vezes o numero era maior. A *Relação* do Porto chegou a ter 300 desembargadores, segundo diz Mousinho. Relat. 16 de maio de 1832.

que era o *juiz de fóra* ou *ordinario*; vereadores; um *escrivão*; procuradores do povo; almotacés, e outros empregados. — Estas camaras tinham attribuições analogas ás do *senado* de Lisboa. Era um resto dos antigos conselhos municipaes. — Administram os bens do concelho, ou *proprios*, arrendam-os a quem mais offerece, mas não pôdem alienal-os. Os vereadores dividem entre si o exercicio das attribuições da camara.

Havia tribunaes, conselhos e magistraturas superiores. A *meza do desembargo do paço* estabelecida regularmente por D. João II, tinha um presidente, desembargadores, (conselheiros) nomeados pelo rei sem numero fixo; *Escrivães* segundo as repartições; 1.^a justiça e despacho da meza; 2.^a Estremadura e ilhas; 3.^a Alemtejo e Algarve; 4.^a Minho e Traz-os-Montes; 5.^a Beira. Era o primeiro tribunal do reino, com cujo conselho o rei expedia os negocios. Podia rehabilitar os condemnados; commutar as penas; conceder revista das sentenças dos outros tribunaes; dispensar até as leis em certos casos marcados no seu regulamento. Consultava o rei para este fazer graça; examinava os bachareis que queriam entrar na magistratura, e apresentava tres candidatos ao rei para elle escolher; conhecia das faltas dos magistrados, e castigava-os, suspendendo-os ou reprehendendo-os.

A *casa da supplicação de Lisboa*, creada por D. João I, era o primeiro tribunal d'appellação; tinha um presidente (regedor) *fidalgo de sã consciencia* (segundo o regulamento) rico, nascido no paiz, mas sem necessidade de ser letrado, ou formado; um chanceller; uma meza dos aggravos, composta de *doze casas* (secções); dois corregedores do civil da côrte; um corregedor do *crime da côrte e casa*; um da côrte; dois juizes dos feitos da fazenda e corôa; um procurador dos feitos da fazenda; um procurador geral da fazenda; quatro *ouvidores do crime*; um juiz da chancellaria; um promotor das justiças; um procurador da fazenda

do ultramar; alguns desembargadores (conselheiros) *extravagantes*, nomeados adjuntos aos desembargadores encarregados de julgar os processos. — A este tribunal eram levados os processos que pela sua importancia não podiam ser julgados nos tribunaes inferiores. Decidiam-se abi em ultima instancia os processos crimes e civeis que excedessem a alçada da relação do Porto.

A *casa e relação do Porto* (tribunal de appellação) creado por Philippe II em 1582, tinha um governador das *justiças* (regedor) um chancellor; dez casas de agravos; dois corregedores do civil; dois do crime; um juiz da corôa e chancellaria; um procurador da corôa; tres ouvidores do crime, e muitos outros *desembargadores extravagantes*. Era o segundo tribunal do reino; a sua jurisdicção estendia-se ás provincias do Minho, Traz-os Montes e Beira, excepto Castello Branco, que era de Lisboa; a sua alçada ia até 900\$000 réis em bens moveis, e 750\$000 réis em immoveis.

A *meza da consciencia e ordens* (tribunal ecclesiastico e das ordens militares) creado por D. João III em 1552, tinha um presidente; deputados; um escrivão; officiaes da casa; chancellaria, a alçada abrangia tudo o que dizia respeito ás ordens de Christo, Aviz e S. Thiago; era encarregado da receita e administração das commendas, e nomeação para os beneficios das ordens militares. Tinha a inspecção da universidade.

A *curia patriarchal* (relação) tinha um presidente; um chancellor; ministros (juizes); officiaes da casa; juiz de casamentos; de habilitação de *genere*; dos residuos; dos patrimonios, e defensor dos matrimonios e profissões religiosas, promotor, etc.

A *nunciatura apostolica*, no palacio do Nuncio, tribunal composto do Nuncio, de alguns juizes (ministros) portuguezes, um vice-auditor, promotor, etc. — era tribunal de ap-

pellação dos processos ecclesiasticos, de que havia recurso ao juizo da corôa.

A *junta do melhoramento temporal das ordens religiosas*, creada em 1789 (coincidencia notavel!) tinha um presidente, deputados e officiaes. Regia essas ordens e regulava a entrada n'ellas.

A *junta da bulla da Santa Cruzada*, tinha um commissario geral, deputados e secretario. As suas rendas eram primitivamente applicadas ao resgate de captivos dos mouros, e a conservar uma esquadra contra elles.

O *conselho geral do Santo Officio*, creado por D. João III em 1547, tinha um inquisidor geral; seis deputados, um secretario, outros empregados subalternos; *nove censores*, para rever os livros que se queriam imprimir.

Inquisição de Lisboa, creada por D. João III em 1537, tinha inquisidores; deputados, secretarios, solicitadores, etc. Dita de Coimbra, creada em 1541. Dita de Evora em 1530. Dita de Gôa.

Conselho de fazenda, elevado a tribunal em 1591, tinha um presidente, que o era ao mesmo tempo do Erario; conselheiros e dois escrivães. A este tribunal iam os processos relativos á fazenda real e nacional. Presidia á venda em hasta publica dos bens nacionaes — ou arrematações dos contratos reaes; tinha a inspecção do *erario* (thesouro), das alfandegas, a que dava ordens. Os seus conselheiros consultam o rei em casos graves. Se eram escolhidos entre os magistrados chamavam-se *conselheiros togados*, se entre as outras classes, conselheiros de *capa e espada*. Tinham as mesmas honras que o desembargo do paço. (Era uma especie do tribunal de contas).

Erario regio (thesouro publico) creado por D. José I em 1761 (marquez de Pombal) tinha 1 presidente; 1 thesoureiro-mór; 1 escrivão da mesa (secretario) 1 ajudante do thesoureiro-mór. Dividia-se em muitas *contadorias*:

1.^a Lisboa e termo; 2.^a Extramadura; 3.^a das provincias do reino; 4.^a d'Africa occidental e Bahia; 5.^a do Rio de Janeiro. Tinha differentes repartições internas e externas, 2 thesourarias; 1.^a ordenados, tenças e juros; 2.^a mesa da commissão dos donativos

A *junta dos juros* dos reaes empréstimos. Tinha deputados — contadores e outros empregados; creada primeiro para pagar os juros do *papel Moeda*, depois teve tambem a gerencia dos empréstimos feitos por *apolices*, que recebiam juros, para pagar os quaes se creou o imposto do maneo; era encarregada de cobrar estes impostos directamente dos recebedores, que eram responsaveis para com ella (especie de junta do credito publico).

A *junta da direcção dos provimentos das municiões de bocca*, creada em 1801, abolida e restaurada depois.

Casa da moeda — tinha um provedor e empregados.

A *mesa de arrecadação do novo imposto do sello das mercês e papeis forenses*, para a percepção d'este imposto.

Superintendencia geral da decima; Os 24 juizes de Lisboa e seu termo eram os superintendentes encarregados, que davam contas ao (thesouro) *erario regio*; nas provincias eram os corregedores encarregados d'este serviço, ou os juizes de fóra.

Alfandega grande de assucar — (Lisboa).

Alfândega das sete casas, etc.

Alfandega da casa da India, etc.

Alfandega do tabaco, etc.

Mesa do consulado geral da saida, etc.

Alfandega do Porto.

Alfandegas das provincias, de portos molhados, e secos.

Real junta do commercio; agricultura, fabricas e navegação. Creada por D. José I em 1755. — Elevada a tribunal em 1088. Era uma especie de tribunal de commer-

cio e de repartição fiscal, dava privilegios de invenção, e inspecionava o ensino commercial.

Junta do tabaco, creada por D. Pedro II em 1664, etc

Junta de administração da companhia geral de agricultura das vinhas do Alto Douro, creada em 1750 (D. José I), etc.

Junta das reaes pescarias do Algarve, creada em 1772 (D. José I), etc.

Junta da extracção do sal de Setubal, etc.

Junta de administração dos fundos da companhia extincta do Pará e Maranhão.

Mesa do bem commum dos mercados, tinha intendente, deputados, procuradores das 5 classes, etc., mercadores de loja e de armazem, uns não podem vender os artigos dos outros.

Direcção da *real fabrica* das sedas e *obras das aguas livres*, creada em 1788 em substituição da junta das fabricas do reino, etc. administra as fabricas reaes de sedas; obras de reparação e abertura de chafarizes; minas de carvão de pedra, e fabrica real de louça.

Terreiro publico: (D. José I) — tinha 1 inspector; 1 administrador; 1 juiz; 1 escrivão; 1 thesoureiro, 1 contadoria. Servia para regular o preço do trigo, evitar fraudes, dirigir a venda, deposito de farinhas e cereaes e seu despacho.

Conselho do almirantado, creado em 1795, 1 presidente; conselheiros, officiaes de marinha; adjuntos, *ministros togados*. Tambem era supremo tribunal criminal da marinha, superintendia o arsenal, apresentava os candidatos ás vacaturas na marinha real.

Real junta da fazenda da marinha. — Ministro da marinha, presidente, deputados, 1 secretario, contadores; era encarregada de todas as compras e vendas relativas á marinha.

Intendencia dos armazens, almoxarifado e inspecção, etc.

Conselho de guerra, instituido por D. João iv 1643 ; era encarregado de todos os negocios do exercito : teve grande auctoridade e prestigio, que perdeu successivamente. Ultimamente só confirmava as patentes dos capitães-mores das ordenanças (abolidas pelas côrtes de 1820). Tinha a inspecção das caudelarias, que lhe passou quando foi extinta a *junta dos tres estados*. Era composto de *tenentes generaes* e *ministros togados*.

Conselho supremo de justiça era formado dos membros do conselho de guerra e adjunctos (D. Maria i). Supremo tribunal de justiça militar do exercito.

Thesouraria geral do exercito ; *contadoria fiscal* ; inspectores de revista.

Arsenal real do exercito, etc.

Commissariado. — 1 commissario, 1 chefe, etc.

Inspecção dos transportes — sujeita áquelle.

Auditoria geral, etc. Era encarregada da revisão das sentenças dos conselhos de guerra, antes de subirem ao supremo.

Arsenal real das obras *militares* e inspecção dos *quarteis* creado em 1811, tinha a seu cargo trabalhos de praças e quarteis.

Junta do codigo militar creada em 1804 durou pouco tempo: em 1816 creou-se outra que terminou o codigo.

As côrtes de 1820 aboliram a auditoria geral ; hospitaes do exercito e *commissariado*.

Junta do proto-medicato — (1782 D. Maria i) abolida 1809 — ficou um *físico-mór* — 1810 — com delegados e sub-delegados — fôra util — abusou.

Junta de saude publica — 1813 — 1 inspector ; 1 provedor-mór, 7 membros — 2 secretarios.

Conselho ultramarino — D. João iv — 1643 — 1 pre-

sidente, conselheiros, secretarios, etc. tinham as mesmas honras que os desembargadores do Paço.

Mesa censoria — 1768 (D. José I) accrescentada (D. Maria I 1787).

Real mesa da commissão geral sobre o exame e censura dos livros, — abolida 1813 — passando as suas attribuições ao *desembargo do paço*, que tinha commissarios para rever os escriptos nacionaes ou estrangeiros. Em 1820 substituiu-a uma commissão de 3 membros, abolida pela lei de liberdade de imprensa em 1821.

Real junta da directoria geral dos estudos e escolas do reino, creada em Coimbra (1794 D. Maria I) — 1 presidente (reitor) 5 deputados (professores) — 1 secretario, 6 officiaes de secretaria, etc.

Intendencia geral da policia (1760 D. José I) — tinha alçada sobre todo o reino. Podia mandar prender por suspeitas sem processo — a constituição de 1820 fez cessar este abuso, — tinha a seu cargo a *illuminação* de Lisboa — 1 intendente geral; 2 adjuntos; 1 official maior, thesouraria, contadoria e empregados.

A junta de estado e casa de Bragança exerce funções judiciaes (tem juizes seus) e administra a casa. As côrtes mandaram ir estes bens em apanagio para o principe real, como successor do rei. — Escolhe 4 *corregedores*, e 20 *juizes de fóra*.

Conselho da real casa e estado das rainhas de Portugal — gosa das mesmas attribuições que a junta da casa de Bragança — nomeia 3 *corregedores*, 9 *juizes de fóra* — e administra as rendas das rainhas de Portugal.

Junta e casa do estado do infantado — as mesmas attribuições que as precedentes. Administra os bens do 2.º successor da corôa.

Obras publicas. — 1 inspector geral, 1 intendente, 1 *escrivão*.

Correio geral de Portugal e reinos estrangeiros, creado em 1795. — 1 inspector, 1 sub-inspector, 1 director, 1 contador, officiaes, etc. Antes d'esta época a administração do correio pertencia a um correio-mór, um dos dependentes da casa real — foi comprado a este, etc.

Tal era a vasta, incongruente e complicada nomenclatura dos serviços publicos quando rebentou o movimento patriótico de 1820. Se juntarmos á enorme despesa d'este immenso pessoal, o que absorviam da substancia publica os *donatarios da corôa*, os commendadores, os alcaides-môres, os capitães-môres, os bispos opulentos, os conegos prebendados, os abbades sumptuosos, os mosteiros e conventos ricamente dotados, parecerá impossivel como o trabalho do povo dava para tanto, e como elle pôde habituar-se, ou resignar-se, a supportar por tão longo espaço uma carga tão pesada, sem a sacudir e arremessar por terra com violencia! É verdade que para não ouvir os seus justos clamores o absolutismo tinha deixado de convocar as côrtes.

O systema dos impostos geraes, directos e indirectos, a que pela necessidade se tinha recorrido para satisfazer ás despesas do estado, seria um melhoramento na organização financeira do paiz, se a par d'elles se não tivessem conservado a maior parte dos onus e encargos, que gravavam a propriedade e tornavam impossivel o progresso da agricultura, sob a denominação de *direitos reaes e senhoriaes* ou *foraleiros*, cujo rendimento a corôa tinha desbaratado para remunerar serviços mais ou menos duvidosos, mas sempre insaciaveis, sobre tudo do alto clero e da nobreza, e para crear adhesões mais interesseiras do que sinceras.

§ 2.º

A revolução tinha de reformar radicalmente esta organização do absolutismo, e de assentar a nova ordem de coi-

nas bases do systema liberal. Era necessario transformar as condições economicas do paiz, e tirar a administração e a justiça do cahos em que a lançára a confusão das suas attribuições, a concentração de todos os poderes na mão do imperante, a concessão de regalias e isenções ás classes privilegiadas, e a venalidade dos cargos publicos, pois d'este regimen vicioso havia resultado o exaggerado incremento do functionalismo, a sua corrupção e descredito, o aggravameuto da despeza geral além dos emolumentos, taças e presentes que sobrecarregavam as partes, as difficuldades invenciveis com que luctava o trabalho nacional para desenvolver a sua producção, a decadencia moral e material do paiz. O veneno da immoralidade, do arbitrio e do desgoverno atacára ao mesmo tempo a massa do sangue e todo o systema vital da nação, segundo as energicas expressões do venerando patriota Manuel Fernandes Thomaz, e ameaçava dissolver e rojar no abysmo a sociedade portugueza ¹.

A revolução não comprehendeu todo o alcance da sua missão, ou não teve força para a desempenhar; ella foi imbelles e festiva; e a providencia nos seus altos designios tinha decidido, que deviamos sellar com o sangue das lutas fraticidas as conquistas da liberdade.

A constituição de 1822 consignou o principio da divisão e independencia dos poderes, a separação do administrativo do judicial, e iniciou a idéa do jury para julgar do facto. Á frente de cada provincia collocou nm *administrador geral*, de nomeação regia, e ao lado d'elle creou um conselho electivo, denominado *junta administrativa provincial*, mas não definiu bem as attribuições d'estas duas entidades, podendo

¹ Relatorio apresentado ás côrtes, em sessão de 5 de maio de 1821, sobre o estado do reino em nome da *junta provisional*, creada pela revolução no 1.º de outubro de 1820: ahi póde ver-se o deploravel estado em que se achavam os differentes ramos de administração.

apenas induzir-se das disposições contidas na constituição, que tinham a missão de tutellar os municípios, e de exercer a jurisdição do contencioso administrativo.

Ampliou o direito de votar nas eleições municipaes a todos os cidadãos recenseados para a eleição de deputados, e fez presidente da camara o vereador que reunisse maior numero de votos; o secretario era nomeado pela vereação. Deu ás camaras municipaes largas attribuições com recurso das suas deliberações para a junta provincial, que era presidida pelo administrador geral.

Em cada provincia nomeou como agente fiscal um provedor, encarregando porém as municipalidades da repartição e cobrança das contribuições que lhe cabiam pela divisão dos contingentes, feita na junta provincial. Estabeleceu, como regra, que haveria municipios onde fosse conveniente ao bem publico, e que o seu numero e área seriam determinados por uma lei especial de divisão do territorio ¹.

Esta lei de divisão territorial, outras que eram indispensaveis para desenvolver e executar a reforma administrativa, apenas imperfeitamente esboçada na constituição, e os novos codigos civil e criminal nunca saíram a lume; de sorte que estas idéas da revolução não chegaram a vigorar.

As côrtes de 1820, em que havia mais patriotismo e bons desejos do que tino governativo e deliberada determinação, não souberam arcar com a antiga ordem de coisas braço a braço, arrancando pela raiz os preconceitos inveterados e os abusos do absolutismo, e substituindo a um systema caduco um regimen harmonico e completo em todas as suas partes. Sem deixarem de ser illustradas foram mais theoreticas do que positivas, mais declamatorias do que reformadoras. Occuparam-se antes de controversias politicas do que de questões administrativas e economicas.

¹ Constituição de 1822, tit. 6.º, cap. 1.º

Fer., am aqui e alli as velhas instituições, cortaram um ou outro abuso, mas não lograram dar-lhe golpes certos e fundos, de modo que ficaram ao absolutismo sufficientes elementos de vida para se erguer outra vez. Não lhes calou no animo a convicção de que era indispensavel, para assegurar o triumpho das novas idéas, identificar com ellas uma nova ordem de interesses, fundados nos verdadeiros principios de direito e de economia publica; que as fizesse apreciar praticamente, e que as defendesse contra as tentativas de restauração dos iniquos e exclusivos interesses supplantados, á sombra dos quaes vivia o poder despotico e medravam as classes privilegiadas, ao passo que a nação definhava e decahia.

É certo que as victorias da *santa-alliança* tinham feito predominar na Europa os principios reaccionarios, contra os que propagára a revolução franceza, e haviam restaurado os Bourbons: é certo que, entre nós, as classes eminentes, na sua maioria, estavam associadas á antiga monarchia, que o fanatismo religioso oppunha grave resistencia ás idéas liberaes, que o povo, affeito ao servilismo radicado por velhas usanças, mostrava, sobretudo na classe baixa, apego ao systema que o votára ao aviltamento e á miseria; é certo que estas circumstancias exteriores e interiores podem servir de desculpa á timidez ou imprevidencia dos patriotas de 1820; mas não podem justificar de modo algum a idéa de tentar uma nova edificação sem ter desobstruido o terreno, em que ella devia assentar, e sem lhe abrir e cimentar primeiro os alicerces.

Bem depressa veio a reacção castigar este erro capital do nosso juvenil e incauto liberalismo.

Em 1823, ella derrocou a obra mais ostentosa do que robusta da revolução, restabelecendo os *inauferiveis direitos* da corôa, e mantendo os ameaçados proventos e privilegios, que disfructavam, á custa do povo, o clero, a no-

breza, os altos funcionarios e demais cortezãos e **seguazes** egoistas do absolutismo. Seguiu-se um periodo escuro de tyrannia, de perseguições e de luctas civis, apenas interrompido pelo segundo bruxulear da liberdade em 1826, a que veio pôr termo a heroica restauração do regimen constitucional em 1832 ¹.

Amestrado por dura experiencia e cruentas **provações**, o partido liberal, d'esta vez, corrigiu-se dos anteriores erros. Planeou e promulgou providencias que demoliam as vetustas instituições do absolutismo, e remodelavam o modo de ser da sociedade portugueza, levando de frente as reformas politicas e economicas, e ligando o progresso moral com a conquista do bem-estar material.

Foi assim que a regencia do sr. D. Pedro iv, em nome de sua filha a senhora D. Maria ii, começou, desde a ilha Terceira, a expedir esses memoraveis decretos dictatoriaes, que consubstanciam a carta de alforria do povo portuguez, e foram o evangelho da cruzada liberal.

Aboliram-se os dizimos e os direitos senhoriaes que gravavam a propriedade e as industrias de imposições onerosas, de que a fazenda publica só recolhia uma pequena parte; supprimiram-se os capitães-móres, as milicias e as ordenanças, acabando com os vexames e **encargos** que d'ahi resultavam; organisaram-se os tribunaes em harmonia com a carta constitucional, separando as **funções** administrativas das judiciais; tornaram-se pessoas, e não transmissiveis por herança ou venda, os empregos publicos; acabou-se

¹ Latino Coelho, nos *Elogios academicos*, 1 vol., 1873, descreve com vivas côres os desatinos do despotismo n'esta quadra nefasta da nossa historia contemporanea. (Biographias de R. da Fonseca Magalhães e D. Fr. Francisco de S. Luiz). Mendes Leal, nas biographias de M. M. da Silva Bruschy. Revista Contemp. 1.º anno, 1859, e de José Jorge Loureiro, na Revista de 1860, trata d'este periodo tormentoso, elucidando a sua historia.

com a censura dos escriptos e permittiu-se uma regular liberdade de imprensa e de ensino; deu-se um primeiro golpe nos morgados, restringindo o seu numero; secularisaram-se alguns conventos e afinal extinguiram-se todos, entregando á industria particular uma grande massa de propriedade, que estava immobilisada na posse d'estas corporações de mão-morta; reduziu-se o imposto das *sizas*, e limitou-se ás transacções sobre bens immoveis; finalmente destruíram-se alguns monopolios, como, por exemplo, o do fabrico do sabão e o da venda para exportação do vinho do Porto.

Estas reformas sérias e de grande alcance futuro, obra do genio de Mousinho da Silveira, constituíram a principal força moral do exercito libertador, e explicam, em grande parte, o exito maravilhoso das suas victorias sobre as *phalanges* muito mais numerosas do absolutismo. O povo, o verdadeiro povo¹ comprehendeu-as mais ou menos distintamente, e a sua benefica influencia adejava sobre os es-

¹ «Quando eu digo povo, não quero dizer *populaça* que não reflecte; que era doutrinada e fanatisada pelos padres e frades. Esta parte da nação era então o que é hoje, o que será amanhã. Ella gostava de mendigar ás portarias dos conventos e abbas, de se enfileirar entre os lacaios dos donatarios da corôa, dos *commendadores*, dos *capitães-móres*, de todos os que viviam do producto dos velhos impostos, que as instituições e as leis tornavam legaes, mas que a justiça, a razão e a humanidade tornavam illegitimos. Não, não é d'essa gente que eu fallo; deixo esse cuidado aos *democratas*. Para mim o povo é alguma coisa de grave, de intelligente e laborioso; são os que possuem e os que trabalham, desde o humilde agricultor do seu proprio campo até ao grande proprietario; desde o bofarinheiro e do logista até ao mercador em grosso; desde o homem do tear até ao fabricante. Era a estes que as leis de Mousinho da Silveira tocavam de perto; a elles é que se dirigiam.» A. Herculano, 2.º vol. Opusculos, pag. 197, no cap. *Mousinho da Silveira ou a Revolução Portuguesa*.

Abraçamos completamente esta opinião.

piritos mais illustrados, e sopitava o ardor de muitas resistencias; tal é a força das idéas.

Entre estas provisões figura o decreto de 16 de maio de 1832, que reformou o systema das ordenações do reino e mais legislação posterior, separando as *funções administrativas* das *judiciaes*, e organisando em novas bases a administração publica ¹. A comarca recebeu character administrativo com um sub-prefeito a dirigil-a; á frente da provincia foi posto o prefeito, e do concelho o provedor; ao lado de cada um d'estes funcionarios, de nomeação regia, havia um conselho electivo, além do conselho de prefeitura, equivalente ao de districto de hoje, que constituia a primeira instancia do contencioso administrativo. Esta legislação, imitada da franceza, posto que fosse um melhoramento em relação ao estado cahotico e irregular em que se achava a administração entre nós, transportou ao lado das vantagens os inconvenientes d'aquelle systema, entre os quaes avultava o de coarctar de mais a acção das corporações locaes. Na transição de um para outro regimen tem uma certa explicação o pensamento de fortalecer a tutella do governo, mas nem por isso deixa de ser um proceder contraproducente.

Os abusos dos agentes do poder central, sobretudo nas eleições de deputados para as primeiras côrtes, bem depressa levantaram resistencias contra esta organização administrativa. D'aqui resultou a lei de 18 de julho de 1835, elaborada na camara dos deputados de 1834, que creou 17 districtos, supprimiu as comarcas administrativas e os

¹ A nova legislação tambem comprehendeu a reforma judicial e a fiscal, de que aqui nos não occupamos, tratando só da administração propriamente dita.

No extenso relatorio, que precede os decretos d'estas tres reformas, vem descripto o triste estado em que se achava a administração da justiça e da fazenda. Vidè legislação de 1832.

sub-prefeitos, substituiu o conselho de prefeitura pelo conselho de districto, e auctorisou a creação das juntas de parochia; mas não corrigiu o principal defeito da lei anterior, que era ser demasiado centralista.

Sobreveiu a revolução de setembro de 1836, feita contra o partido conservador. Promulgou-se então o código administrativo, que tornou electivos muitos dos cargos que até alli eram de nomeação do governo, ampliou as attribuições dos corpos locais, e reduziu o numero dos concelhos, para os constituir com maior área e população. Ou fosse pelas circumstancias politicas de então, ou pela falta de pessoal devidamente habilitado, ou pela reluctancia dos concelhos supprimidos e mutilados, esta reforma não produziu os resultados que d'ella esperavam os seus auctores; por todo o paiz se manifestou a anarchia nas eleições, a deficiencia e a desordem na administração ¹.

A lei de 1840, 29 de outubro, feita pelo partido carlista, que voltára ao poder em substituição do setembrista, representa a reacção politica a par da administrativa contra aquelle estado de coisas. O administrador do concelho e o regedor de parochia tornaram a ser da nomeação do governo, e amoviveis a seu arbitrio, restringiu-se a esphera de actividade das camaras municipaes, e ao lado d'estas crearam-se conselhos municipaes, para temperar o seu governo. A lei de 16 de novembro de 1841, regulou a formação de novos concelhos, alterando n'esta parte a lei anterior. Finalmente o código administrativo de 18 de março de 1842 manteve, no essencial, esta legislação, desenvolvendo, ampliando, e systematisando a organização de 1841.

¹ Vejam-se os relatorios dos governadores civis: de Lisboa de 10 de janeiro de 1838; de Bragança de 17 de agosto de 1837, e 9 de janeiro de 1838; de Faro de 19 de fevereiro de 1838; de Évora de 20 de fevereiro de 1838; de Leiria de 20 de fevereiro de 1838; de Santarém, do Porto e de outros da mesma epoca.

Alguns artigos do decreto dictatorial de 1870 ¹ ampliaram a esphera das resoluções deliberativas das camaras e das juntas geraes, na questão d'emprestimos para obras d'utilidade publica; o decreto de 15 de abril de 1869 regulou as transferencias de qualquer freguezia de um para outro concelho, e a de qualquer povoação de uma para outra freguezia, e o decreto com força de lei de 3 de novembro de 1852, facultou o julgamento de coimas, policia municipal, transgressão de posturas, pelo juizo de policia correccional. Tal é a legislação administrativa vigente ².

As nossas diversas reformas do periodo constitucional foram modeladas nas leis francezas de 31 de março de 1834 e 18 de julho de 1837, que organisaram o regimen da centralisação administrativa n'aquelle paiz, e reproduzem quasi todos os defeitos d'aquella legislação. Mesmo o *codigo administrativo de 1836*, que diverge n'alguns pontos, no fundo deixou a administração das localidades sujeita aos delegados do poder central, como teremos occasião de demonstrar no decurso d'este trabalho.

O absolutismo da velha monarchia tinha obliterado a idéa do municipalismo independente da idade media, e corrompido a administração publica; o constitucionalismo da nova monarchia, introduzindo a centralisação systematica, converteu as auctoridades administrativas em agentes politicos e atrophiou os elementos da vida local.

Assim vemos nós que todos os progressos se realisam pela iniciativa dos governos, ou se paralysam quando a sua attenção é desviada para as pugnas partidarias. É todavia tão vivaz o espirito local, que, quando foi convidado a interferir no desenvolvimento da instrucção elementar e no da

¹ Art. 121, n.º 1.º; art. 123, § unico, n.º 1.º e art. 210, n.º 8 e 211, § unico.

² A questão do conselho d'estado e do contencioso administrativo havemos de tratar-a separadamente.

vição municipal e districtal, acudiu ao convite, embora lentamente, como quem está desaffeito d'estas lides, mas dando evidentes indícios, cada dia mais accentuados, de que se estava amortecido, não se achava extinto.

« É bastante longa a experiencia de quarenta annos, repetimos nós com o relator do projecto de reforma da administração civil de 1867 ¹, para ter demonstrado que o poder central não tem, nem pôde ter forças sufficientes para desempenhar o encargo que o systema da centralisação administrativa lhe impõe, nem para supportar a responsabilidade que d'ahi lhe resulta. E ao mesmo tempo seria perigoso conservar o paiz n'esta inacção esteril, n'esta confiança indolente, na intervenção do poder central em tudo e para tudo, as quaes a pouco e pouco vão destruindo os elementos de vida local, de que se forma, disseminada por todo o paiz, a vida nacional. Exigir do poder central que substitua a sua acção á das localidades, que pense em logar d'ellas, que delibere em logar d'ellas, que execute em logar d'ellas, presuppõe uma tão larga delegação de direitos e de faculdades, que, sem receio d'erro, se pôde affirmar que sob tal regimen periga a liberdade, por que supprimidos os corpos intermedios entre o poder central e o individuo, e postos estes um em frente do outro, mal poderá resistir o segundo ao primeiro no dia em que este lhe quizer limitar os direitos politicos ou civis. »

« É necessario, pois, que procuremos tornar effectiva e real a existencia até certo ponto ficticia dos corpos representativos da actividade e vida local, que lhes demos attribuições importantes e sérias, que lhe impunhamos responsabilidades em proporção da largueza da esphera de acção

¹ Relatorio da commissão de administração publica da camara dos deputados de 18 de fevereiro de 1867, escripto por José Julio d'Oliveira Pinto, distincto e malogrado talento, tão prematuramente roubado á patria por uma lamentavel fatalidade.

que lhes concedermos, e que façamos d'elles efficazes e dedicados cooperadores na vasta e complicada obra do desenvolvimento nacional. »

« É mister que habituemos os povos a contar comsigo, com as suas forças, com a sua actividade. — Mas é necessario ao mesmo tempo estabelecer a acção fiscal e de superintendencia do poder central por fôrma que as franquias não degenerem em independencia absoluta, que a responsabilidade seja effectiva, e que não corramos risco de encontrar dentro em pouco pequenissimos estados independentes, em vez de municipios participantes de uma só communiidade nacional. »

« E feito tudo isto, ainda a tarefa do governo do estado será grande. Compete-lhe coordenar todas aquellas forças, dar-lhes unidade; vigiar e fiscalisar aquelle movimento, dirigir-o e encaminhal-o; promover, preparar e realisar os factos que não interessam directa e principalmente a esta ou áquella localidade, mas sim ao paiz inteiro. »

Estas são as nossas convicções e as nossas doutrinas, que não poderíamos resumir com maior lucidez e vigor; mas não se nos affigura que o melhor modo de as realisar fosse a reforma da administração civil de 1867.

Quando tratarmos da organização especial dos districtos, dos municipios e das parochias, teremos occasião de expor as nossas idéas sobre a questão das applicações.

CAPITULO III

Algumas definições e alguns principios

§ 1.º

Julgamos necessario assentar certas definições e principios antes de entrar no campo das applicações, pois da verdade das premissas depende o acerto das consequencias que d'ellas derivam.

Escriptores distinctos n'estas materias ¹ definem a *administração* « o governo em acção, o estado personificado para o regimento de seus proprios interesses, o poder vigilante que supre todos os outros, que lhes imprime o movimento, que dirige os negocios geraes, e intervem, como tutor, na gerencia dos negocios locais ; a providencia humana collocada no ponto culminante da ordem social, para d'alli abran-ger o complexo das necessidades publicas e procurar os meios de as satisfazer. »

Estas idéas, acceitas entre nós por uma certa escola, são o reflexo do que é, ou aspira a ser, a centralisação absorvente e exagerada de que a França tem sido o typo, infelizmente imitado pelos nossos legisladores, mas não podem arrogar-se os foros de definição scientifica, dictada pelos verdadeiros principios e sanccionada pelos seus resultados praticos ; no proprio paiz, onde mais floresceram e mais se-

¹ Vivien — *Études administratives* ; Gormenin, diversas obras sobre direito administrativo ; Macarel, *Cours de droit administratif* ; Adolphe Russel, *Encyclopédie du droit*, e outros.

duziram o espirito publico, cahiram em descredito após dolorosas provações.

Por similhante doutrina, uma *entidade official* denominada *estado* substitue a nação, votada á perpetua minoridade; confunde-se a administração publica com o governo politico; nega-se implicitamente aos districtos e aos municipios a personalidade juridica e administrativa para tratarem dos seus negocios e gerirem os seus interesses; supprime-se a capacidade e competencia dos corpos e magistrados locaes, eleitos pelos povos para curarem da sua peculiar administração; enfim converte-se o paiz n'uma collecção de automatos, e o poder central n'uma providencia sublunar, que se dá ao incommodo de velar *constantemente* pela sua sorte, e de os tornar uns *animas felizes*!

Parece realmente incrivel que escriptores tão illustrados, e homens d'um merito real, se deixassem a tal ponto delumbrar pela idéa de unidade e uniformidade que, segundo a opinião de *Montesquieu*, só governa os espiritos mediocres, e tem o grande inconveniente de violentar quasi sempre a natureza das coisas. ¹

Mr. Guizot, esse meditativo e elevado espirito, já se penitenciou em publico por ter perfilhado aquellas erroneas e perigosas doutrinas. Em 1849, escreveu elle o seguinte: «a diversidade de origem e de natureza é uma das condições essenciaes da força intrinseca e real dos poderes, a qual é em si mesma indispensavel condição da sua harmonia e paz social».

«Não é sómente no vertice do estado e no governo central, é sobre toda a superficie do paiz, na gerencia dos seus negocios locaes, como na dos seus negocios geraes, que estes principios devem presidir á organização do poder. Falla-se muito da centralisação, da unidade administrativa. Ella

¹ Montesquieu, *Esprit des lois*.

já não é sufficiente para as necessidades dominantes, para os perigos que assaltam a nossa sociedade. É necessario que todos os interessados na manutenção da ordem social tenham uma parte effectiva de acção e responsabilidade na gerencia dos interesses geraes, como na dos locaes, na sua administração como no seu governo. » ¹

É a condemnação, proferida por uma auctoridade insuspeita, das exageradas doutrinas da tutela administrativa do estado, é a proclamação do principio da *descentralisação* como garantia dos direitos e interesses individuaes e collectivos da sociedade, da sua ordem e segurança.

Não podemos, pois, receber uma definição de administração que contraria este principio racional, e que nos levaria a funestas consequencias com indisculpavel imprevidencia. Se se pretende tomar a palavra *administração* na sua acepção mais ampla e generica, então ella abrange em todas as suas relações a governação da sociedade, com o emprego de todos os meios para se conservar e progredir, que é a sua lei moral, como é a do individuo considerado isoladamente. N'esse caso, a *centralisação* seria o absolutismo puro, ou a absorpção completa de todos os direitos individuaes e sociaes, a concentração de todos os poderes publicos nas mãos do imperante.

Admittido, porém, o principio constitucional da divisão dos poderes, consignado na lei fundamental de todos os povos livres, e dado ao vocabulo *administração* um sentido mais restricto e pertinente, comprehendendo só a gerencia dos interesses geraes e locaes, ainda assim ella não póde pertencer exclusivamente ao poder executivo, por que a sociedade não abdicou n'elle o direito de se occupar de todos os seus negocios, mas unicamente d'aquelles que, sendo de interesse commum, o governo é mais proprio para gerir em beneficio da comunidade.

¹ De la democratie en France, 1 vol., par mr. Guisot.

A administração não é pois o estado personificado nos seus funcionarios, é a gerencia dos interesses geraes e locais; é o governo do paiz, menos a feitura das leis e o exercicio da justiça ¹.

A administração divide-se portanto naturalmente em *geral e local*; a primeira pertence ao estado e trata dos negocios de interesse geral; a segunda compete ás localidades, e occupa-se dos negocios que lhe são peculiares.

O poder legislativo e o executivo formam, pelas suas mutuas relações e harmonia na alta direcção das cousas publicas, o governo politico do paiz: a concentração e identificação d'estes elementos de força, d'onde emanam as leis e as ordens para a sua execução, constitue a *centralisação politica*. ² A reunião da administração local com a geral nas mãos do governo, sendo as localidades consideradas como *menores* debaixo da tutela do estado, constitue a *centralisação administrativa*. A administração local entregue aos districtos e aos municipios, sob a acção dos tribunaes e a vigilancia do governo, sendo a geral confiada a este, é o que fôrma a *descentralisação administrativa*. A *centralisação moral*, de que fallam alguns escriptores ³, que resultaria da centralisação politica com a adminiatrativa, attraíndo todos

¹ *Précis de droit administratif*, par Pradier-Fodéré, 1 vol., 1872, 7.^e édition. Alli diz-se «menos a acção da justiça entre particulares» porque se admitte o *contencioso administrativo*, que não podemos admitir em principio.

² Os dois poderes são independentes, cada um na sua esphera de acção; o legislativo faz as leis, e o executivo applica-as; mas para que permaneçam divididos é necessario que não estejam completamente separados. O executivo intervem na feitura das leis, e o legislativo influe na administração; o essencial é que não se reünam nas mesmas mãos, por que isso produziria a tyrannia collectiva ou individual. Laboulay, *Hist. des Et. Un.*, pag. 289.

³ Batebie, *Traité theorique et pratique de droit public et administratif*. tom. 4.^o, pag. 423.

os negocios a um centro de acção, n'uma grande capital, não é mais do que a consequencia da centralisação administrativa, e desaparecerá com ella necessariamente. É mister não confundir com a verdadeira descentralisação administrativa a transferencia de certas attribuições do governo para os seus delegados nas localidades; por esta fórma o governo não se priva de nenhuma das suas attribuições, limita-se unicamente a exercer algumas de um modo differente, conservando-se inteira e intacta a centralisação ¹.

Vê-se pois que, pela centralisação politica, que reputamos indispensavel, se consegue dotar o governo com força de auctoridade, e meios de acção sufficientes e idoneos, para gerir os negocios publicos, e velar pelos interesses geraes; mas que nunca poderá haver liberdades locaes, autonomia municipal e provincial, administração do paiz pelo paiz, sem a descentralisação administrativa, como ella deve ser entendida.

A centralisação politica não é incompativel com esta; antes pelo contrario, nos paizes mais descentralisados administrativamente, como são a Inglaterra e os Estados-Unidos, é onde é maior a centralisação politica ².

§ 2.º

Não se deve confundir a *sciencia administrativa* com o *direito administrativo*; a primeira abrange o conhecimento de todos os principios, de todo o mecanismo e de todos os trabalhos relativos á administração; o segundo comprehende só os direitos respectivos e as obrigações mutuas

¹ Sirvam de exemplo os decretos de 1852 e 1861 do ultimo imperio francez, que transferiam para os prefeitos algumas attribuições do governo, qualificados de *falsa descentralisação* pelos proprios mrs. Pradier, obr. cit., pag. 529, e Vivien., obr. cit., tom. 1.º, tit. 2.º, cap. 1.º

² De Tocqueville, *De la democratie en Amerique*, tom. 1.º, pag. 144

dos administradores e dos administrados ¹ não incluindo portanto as leis que servem de base á *organização constitucional*, nem as que pertencem ao *dominio judiciario*.

Aquella tem um character mais philosophico, este uma indole mais pratica; a sciencia *ensina* o melhor modo de formar e exercer a administração, o direito diz-nos como está formada e como é exercida.

Não se tratando aqui de uma sciencia abstracta, como, por exemplo, as mathematicas puras, mas de uma sciencia concreta, que se inspira e se forma, não só por certa ordem de principios doutrinaes, mas pelos factos de observação e pelas indicações da experiencia, é evidente que o estudo racional e critico do *direito administrativo positivo* é indispensavel para esclarecer e dirigir o *direito administrativo philosophico*, digamos assim, nas suas combinações.

Quem queira, pois, occupar-se proveitosamente da reforma da nossa administração, figura-se-nos que não deve limitar-se a estabelecer ou expor certas theorias de escola, pertendendo moldar n'ellas a refundição do nosso mecanismo adminitrativo; se não começar pelo estudo do modo por que este tem funcionado, se não investigar a sua historia, se não indagar que attrictos lhe tem retardado a velocidade, que perdas de força viva lhe tem mimgoado a producção, onde lhe emperra uma articulação, onde se lhe trava um centro de movimento, qual a falta de impulso que o entrega á inercia, qual o excesso de pressão que lhe perturba as funções, quaes as causas exteriores, que actuam sobre a sua laboração; se não preceder os seus alvitres por esta analyse e exame, o reformista de maravilha poderá acertar, e aventar cousa que preste. En-

¹ Laferriere, *Cours de droit public et administratif*, tom. 1.^o, pag. 382.

vidaremos os nossos esforços para seguir estas racionais indicações no pequeno trabalho que empreendemos.

§ 3.º

Ha entre nós uma escola que pretende ampliar a significação da *descentralisação administrativa* até ao ponto de considerar, como condição essencial da sua existencia, a completa independencia e autonomia das administrações locais, sem fiscalisação nem inspecção de especie alguma por parte do estado, dando unica e exclusivamente como garantia, contra os seus abusos e desleixos, a sua responsabilidade perante o corpo eleitoral, e perante os tribunales ordinarios sob reclamação de qualquer cidadão. Citam-se para typo d'esta organização, a Inglaterra e os Estados-Unidos.

Como uma aspiração não podemos condemnar esta doutrina; mas não nos parece que fóra d'ella deixe de existir necessariamente a descentralisação; uma vez que a acção do estado não possa manifestar-se pela exigencia da *approvação previa*, e pelo exercicio do *direito de suspensão ou annullação* dos actos da administração local, e só se verifique pela communicação de simples advertencias, e pela interposição de recursos, no caso de violação de lei, excesso de poder, ou offensa de interesse geral, reservando-se o direito de dissolução e o de intervenção directa para casos muito excepçionaes, especificados na lei. D'este modo fica tambem garantida a liberdade da administração local, dentro da esphera das suas attribuições, sem deixar desacau-telado o interesse social, que deve ser o predominante ¹.

¹ O proprio Stuart Mill (*principles of political economy*, tom. 2.º pag. 525) que sustenta o principio de que «os negocios da sociedade são melhor geridos pela acção livre dos particulares» estabelece excepções a esta regra, fundadas na ordem de idéas que seguimos.

Realisar uma reforma não é, não pôde ser, copiar a organização de um outro paiz. O que é necessario é obter os mesmos resultados proficuos, assegurar a pratica dos mesmos principios salutaes, aproveitando para esse fim os elementos de que se dispõe; aliás compromette-se a idéa nova, em vez de a implantar e tornar fecunda. Ora nós não temos os elementos aristocraticos de Inglaterra, nem os democraticos dos Estados-Unidos, em que se estriba a sua organização administrativa extremamente descentralisada, o seu *self-governement* ¹.

Não temos a sua vigorosa e vasta organização judicial, para salvaguardar todos os direitos e interesses que podem ser offendidos pela administração local; não temos a sua energica iniciativa individual e o seu efficaz espirito de associação, que suppre os incentivos e os subsidios do estado, ou os coadjuvam em larga escala; não temos a generalidade de instrucção e de riqueza dos seus cidadãos, que lhes permite a satisfação de pesados encargos, sempre inherentes a largas faculdades, e o exercicio effectivo e gratuito de quasi todas as funcções administrativas; não temos a onnipotencia parlamentar das suas assembléas legislativas, que se estende até á pratica de actos de pura administração ².

Não, temos enfim, a mesma **organização social** e politica, os mesmos costumes, o **mesmo grau de civilização**. Portanto, o que alli fructifica pôde, transplantado para o

De Torqueville, obr. cit., tom. 1.º, pag. 146, diz «a auctoridade que representa o estado, ainda que não administre, deve ter o direito de inspecionar a administração local.»

¹ Leroy-Beaulieu, *l'administration locale en France en Angleterre*, 1 vol., 1872, pag. 22. Batebie, tom. 4.º, pag. 425.

² *Le gouvernement representatif*, par Stuart Mill, trad. de Dupont. White, 1 vol., pag. 324. *Institutions et taxes locales du royaume de la Grande Bretagne et d'Irlande*, par E. Fisco et J. Van der Stræten, 2.ª édition, 1 vol., pag. 40.

nosso paiz, esterilizar-se e definhar; e é de crêr que assim aconteça, quando não produza maus fructos, emquanto não mudarem as nossas circumstancias, e não se identificarem com as de Inglaterra e dos Estados-Unidos. Essa transformação figura-se-nos difficil, se não impossivel, porque cada povo, cada raça tem a sua indole propria. Em todo o caso, similhante phenomeno social depende do tempo, pois é de presumir que não possa realisar-se como a mutação de scena de um theatro.

Não ignoramos a propecta maxima de que «as leis fazem os costumes e os costumes as leis»; não desconhecemos, nem negamos, a acção reciproca d'estes dois elementos das reformas sociaes, que são ao mesmo tempo causa e effeito.

Parece-nos, todavia, inconcusso que, á parte as grandes revoluções sociaes, que se não repetem todos os dias, uma reforma corre grave risco de se comprometter, quando se pretende impôr de um jacto, *ex-abrupto*, sem preparo nem progressão. A historia registra mais de um naufragio de tentativas prematuras; aproveitemos a lição da experiencia. Uma verdade colhida antes de tempo é uma decepção, como disse *Lamartine*.

Querer passar de salto da extrema centralisação administrativa, a que estamos afeitos, á extrema descentralisação, para que não estamos preparados, parece-nos, pelo menos, uma grave imprudencia.

Para implantarmos a descentralisação á ingleza ou á americana, entre nós, seria necessario começar pela reforma do pacto fundamental, sobretudo n'um ponto em que, para esse fim, ella é indispensavel.

O artigo 76.º § 12.º da carta constitucional diz que é das attribuições do executivo «expedir os decretos, instrucções e regulamentos adequados á boa execução das leis» no artigo 15.º § 6.º diz que é das attribuições do poder legislativo «fazer leis, interpretal-as, suspendel-as e revo-

gal-as», e o artigo 144,º declara «que é constitucional o que se refere aos limites e attribuições respectivas dos poderes politicos».

Em Inglaterra e nos Estados-Unidos onde os parlamentos não tem só, como o nosso, a faculdade de fazer as leis, mas tambem os regulamentos necessarios para a sua execução, que alli formam parte integrante das mesmas leis, póde mais facilmente dispensar-se a intervenção do governo n'este ponto.

Estamos porventura nas circumstancias de adoptar esta doutrina sem graves inconvenientes praticos? Poderão discutir-se e approvar-se nos nossos corpos legislativos, com a necessaria presteza, regularidade e acerto, essas leis extensas e minuciosas que prevêem tudo, e tudo regulam até ás minimas miudezas de execução, com os nossos habitos indolentes, os nossos costumes politicos, a nossa organisação parlamentar?

A experiencia de quarenta annos de governo representativo parece responder negativamente a esta interrogação. Não só temos deixado invadir o dominio da lei pelos regulamentos do executivo, mas não conhecemos paiz onde se tenha tantas vezes recorrido ás dictaduras para decretar as mais importantes reformas.

Não vemos o nosso codigo administrativo quasi que afogado n'um mar de decretos, portarias, instrucções, avisos, consultas, commentarios e notas, para explicar o sentido e alcance das suas disposições?

Não provará este facto a difficuldade que se tem encontrado para a sua execução, principalmente por parte das auctoridades e corporações que d'ella são encarregadas? Como poderá confiar-se unicamente á prespicacia, ao zelo, ao arbitrio dos corpos e magistrados locais a execução das leis administrativas, dado e não concedido que hoje se possam fazer, entre nós, com a maior minuciosidade e previ-

dencia, e esperar com plausibilidade o seu cumprimento escrupuloso e acertado, sem a menor ingerencia e vigilancia superior, tendo por exclusiva garantia a reclamação dos particulares perante os tribunaes ordinarios?

Para prescindir, pois, de toda e qualquer intervenção do governo, em assumptos relativos á administração provincial e municipal, seria necessario tirar-lhe a faculdade de expedir decretos, instrucções e regulamentos adequados á boa execução das leis, por que, sendo comprehendidas n'estas as que regem aquella administração, é evidente que o governo tem de vigiar o modo por que as localidades as cumprem, e de se occupar em facilitar e dirigir, pelos meios indicados na constituição, a sua boa execução.

Não nos parece que esta idéa tenha accudido áquelles que, entre nós, perfilham a doutrina da descentralisação á ingleza ou á americana, e pretendem realisá-la desde já. Pelo menos em nenhum dos projectos de reforma do pacto politico, que successivamente tem vindo a lume, vemos que se proponha alteração nos artigos que citámos; por tanto devemos induzir que não entra no seu systema essa alteração, e que julgam dever o governo continuar a velar pela boa execução das leis, a dar para isso as necessarias instrucções, resolvendo e removendo as duvidas que se apresentarem, a exemplo do que geralmente se pratica em todas as nações. Seja como fôr, o que é facto é que, sendo tudo o que diz respeito aos limites e attribuições respectivas dos poderes politicos constitucional, não pôde ser alterado senão pela reforma da carta; sem esta se verificar não pôde, pois, tentar-se nenhuma reforma administrativa que implique a necessidade de privar o poder executivo do exercicio d'aquellas attribuições. A adopção d'esta idéa, além da sua inexequibilidade, entre nós, envolve como consequencia necessaria o addiamento da nossa reorganisação administrativa até que se resolva aquella questão constitucio-

nal, o que reputámos de uma grande inconveniencia publica.

De mais ; os proprios escriptores mais liberaes da Inglaterra e dos Estados-Unidos criticam as anomalias da organização administrativa d'aquelles paizes ¹ em que se vê o *conselho do condado*, a nossa junta geral de districto, nomeado pela côroa, a justiça confundida com a administração, e a reunião tumultuaria da plebe (*towmeeting*), que *Stuart Mill* qualifica de resquicio de barbarie, decidindo muitas vezes os negocios sem conhecimento de causa.

Nos Estados-Unidos ha um grande despotismo politico, que se contrapõe ás demazias da descentralisação ²; e na Inglaterra manifesta-se uma pronunciada tendencia para centralisar certos serviços e superintender outros, como são o de saude e hygiene publica, o de educação e instrucção popular, o de piedade e beneficencia e o do *registro civil*, sem fallar do *bill* de 1868 (*compulsory church rate abolition bill*) que despojou as parochias de muitas das suas attribuições ³.

A Inglaterra com o seu principio monarchico, com os seus juizes de nomeação regia, com a sua *gentry* dos condados, os seus *selected men* dos municipios, os seus *commissioners* para os serviços especiaes, com as anomalias da sua organização, que allia a tradição com o progresso e a liberdade com a auctoridade, tem sabido melhor que a democracia americana escapar a lêpra da corrupção politica,

¹ Stuart Mill. obr. cit. — Seamen. *Le système du Gouvernement Americain*, 1 vol. 1872, trad. de Th. Hippert.

² • Nos Estados-Unidos o corpo legislativo de cada estado não tem outros limites á sua acção senão a propria vontade. A seu lado, e sob sua mão, está o delegado do executivo que, pelo emprego da força material, deve constranger os descontentes ou discolos. • De Tocqueville, vol. 1.º pag. 144, obr. cit.

³ *Public Ealth act*. 1848.

The elementary education act. 1870.

Poor law amendement act. 1834, modificada em 9 de agosto de 1844 e em 21 de março de 1867.

administrativa e judicial, que a corróe e ameaça decompô-la, bem como evitar a tyrannia de um partido dominante, que alli esmaga as minorias; tristes resultados, segundo a opinião de *Mr. Ezra Seamen*, do defeituoso systema representativo e electivo dos Estados-Unidos, que não dá as necessarias garantias de independencia e imparcialidade a nenhum poder e a nenhum funcionario.

« Em theoria, temos um governo democratico, diz o distincto escriptor americano, no qual as massas populares escolhem os seus proprios governantes; mas os resultados praticos são bem differentes da theoria ¹. De facto, o mesmo partido politico elege o presidente da republica, a maioria de cada uma das camaras do congresso, os governadores e as maiorias das legislaturas dos estados, e possui a fiscalisação completa sobre todos os ramos da governação publica. Não ha na realidade obstaculo effectivo á adopção das medidas mais violentas e subversivas; os direitos das minorias ficam sem nenhuma garantia. Desapparece todo o equilibrio dos poderes legislativo, executivo e judicial, que a constituição estabeleceu para se contrabalançarem, e reterem cada um dentro da sua orbita legal. » A eleição dos juizes, dos *Sheriffs* (administradores), dos *constables* (commissarios) e officiaes de policia, accrescenta elle, está demasiado dependente dos *não contribuintes*, gente brutal e turbulenta, frequentadores de tabernas, de casas de jogo e de lupanares, e não póde assegurar a nomeação dos bons funcionarios, e a fiel administração da lei e da justiça, ou uma policia efficaz. »

Tal é o quadro, pouco seductor em verdade, que uma auctoridade insuspeita e competente, um cidadão da grande republica, um seu magistrado experiente que lhe conhece

¹ Ezra Seamen — auctor dos *Ensaio sobre o progresso das nações* — obr. cit. pag. 28 e 32.

de perto o viver, offerece d'aquelle estado democratico. Devem reflectir n'elle os que, deslumbrados pelo brilho fallaz de certas theorias, esquecem que a sua realisação depende da rara e fragil virtude dos homens, cujo espirito progride, mas cujas paixões permanecem estacionarias, como disse m.^{me} de Stael, variando só a forma porque se manifestam, segundo as diversas phases da civilisação. Devem reflectir n'esse quadro os que nos apresentam o systema do governo americano para prototypo e modelo a imitar, quando d'elle se pôde dizer fundadamente, como o prova com factos mr. Ezra Seamen «que nas mãos dos partidos serve para sancionar todo o arbitrio; por que tudo pôde ser feito pela facção dominante sob as fórmulas legaes, quasi com a mesma perfeição com que o imperador Cesar Augusto conservou as fórmulas republicanas do governo romano, durante perto de quarenta annos do seu reinado.»

É difficil descobrir, n'estas condições de governo aquelle *equilibrio constitucional*, de que nos falla mr. Ad. F. de Fonpertuis na sua recente obra sobre os Estados-Unidos ¹ «que no seu complexo, realisa a unidade na variedade e a variedade na unidade, ou a propria liberdade;» *galimatias* sybilino, que parece ficar reduzido a uma agglomeração de palavras occas de sentido. Não nos illudâmos, pois, com a liberdade de que se gosa nos Estados-Unidos. Quando os que soffrem as consequencias *d'essa tal liberdade*, aventam reformas para as conjurar, e manifestam receios de que a sua patria cáia na anarchia, que devasta as republicas hespanholas da America, não se nos antolha que essa seja a occasião mais azada de irmos copiar aquellas instituições ²;

¹ *Les Etatis-Unis*, por mr. Ad. F. de Fonpertuis — 1 vol. 1873 pag. 580.

² Mr. *Ezra Seamen* propõe differentes alvitres; entre elles — 1.º a eleição indirecta com representação das minorias; — 2.º a nomeação dos juizes e funcionarios do estado pelo governo, em vez de ser por

nós que, se não somos más pessoas, não temos a pretensão de possuir os costumes puritanos e democraticos dos prístinos fundadores d'aquelles Estados, nem a vasta extensão dos seus territorios e latifundios que nos habilite a fazer d'elles concessões particulares, e a despachar proprietarios muitos cidadãos *desinteressados* da republica.

A liberdade do povo inglez, que é mais real, posto que menos ostentosa que a da sua antiga colonia, deve-a elle mais aos seus costumes, á sua educação, ao seu character e ao seu bom senso pratico, do que á perfeição theorica das suas leis, embora em muitos pontos sejam dignas de imitação apezar das suas anomalias.

§ 4.º

O Estado é a personificação da sociedade tendo existencia e necessidades que lhe são proprias, e devendo, á imagem do homem, velar pela sua conservação e pelo seu desenvolvimento.

Para se conservar e desenvolver, a sociedade, assim personificada, teve de substituir ao imperio cego e desordenado das forças individuaes, uma força intelligente e suprema, o poder publico, encarregado de satisfazer ao interesse commum, depois de o ter reconhecido e verificado ¹.

O *governo*, no sentido mais lato, é este poder que tem por missão especial dirigir a sociedade no caminho do seu desenvolvimento physico e moral, e de prover á sua conservação e á sua felicidade. Para funcionar na sua vasta esphera de acção, o governo estriba-se em dois poderes egualmente necessarios em toda a sociedade organizada ;

eleição ; — 3.º a exigencia de uma quota censitica para ser eleitor, possuir pelo menos uma propriedade collectavel de 250 libras esterlinas, obr. cit. pag. 168.

¹ Pradier — Foderé. — Obr. cit.

o que ordena, e o que applica, o poder legislativo, e o poder executivo. No sentido restricto da palavra, governo tambem se toma como synonymo de poder executivo, e é n'esse sentido que nós a temos empregado e continuaremos a empregar. Com quanto a missão especial do executivo seja a execução das leis, elle não pôde deixar de tomar parte na sua elaboração, e mesmo de a dirigir, porque é quem preside á administração publica, sob sua responsabilidade, e quem melhor deve conhecer as suas necessidades, e os meios de prover a ellas; pelos elementos que tem á sua disposição.

O poder judicial, embora alguns o reputeem uma emanação do executivo, deve ser um poder independente, porque, como diz Montesquieu ¹ «não ha liberdade se o poder de julgar não é separado do poder de legislar e de administrar. Se estivesse junto ao poder legislativo, a vida e a liberdade dos cidadãos ficaria entregue ao seu arbitrio, porque o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força d'um opressor.»

Mas de que ao governo incumbe a execução das leis e a administração geral do paiz não se deve deduzir o direito de *tutella do poder central*, que autorise este a considerar como menores todos os cidadãos, habilitando-o a enthronisar o despotismo; nem tambem, porque se emancipem as localidades, ou se descentralise em seu proveito a administração, se deve concluir que as liberdades publicas ficam garantidas. Se, na monarchia ou na republica, a mesma pessoa ou a mesma corporação accumula o poder legislativo com o executivo, embora exista a descentralisação administrativa, não ha liberdade, porque como diz Montesquieu ² «é de receiar que o mesmo monarcha ou o mesmo

¹ Esprit des lois, liv. xi, chap. vi.

² Esprit des lois, liv. xi, chap. vi.

senado faça leis tyrannicas para as executar tyrannicamente» ¹ Isto deve precatar os verdadeiros liberaes contra as promessas e doutrinas fallazes e perigosas dos partidos absolutista e demagogico. — A separação do poder legislativo e executivo é uma condição essencial das liberdades publicas e individuaes.

«O bem commum, dizia *Mousinho da Silveira* ² «exige que os cidadãos regulem por si os interesses locaes, porque são domesticos e de familia; e o legislador não pôde, como elles, estar tanto ao alcance do que lhes convém. Se o governo não vigia este direito, estabelece a divisão, e a escravidão pessoal; se o usurpa, adopta como principio o despotismo.»

D'estes verdadeiros e salutaes principios se deduz que as localidades teem para gerir os seus peculiaes negocios o mesmo direito que o estado tem para administrar os negocios de interesse geral; mas, como todo o interesse individual ou colectivo deve ceder o passo ao interesse geral, para que não haja estados no Estado, e não periclite ou pereça a unidade nacional, cumpre que o governo politico da sociedade regule por leis o exercicio d'esse direito, como regula a administração geral, com o fim de assegurar a ordem publica e a harmonia dos diversos interesses, por cuja manutenção deve velar.

A sociedade, ou o governo politico que a representa, deve porém, na feitura das leis administrativas, como na d'outras quaesquer, subordinar-se a certos principios de moral, de justiça e de direito natural, que constituem a base necessaria de toda a legislação, e não pôde, sem violar estes principios, abdicar o seu livre arbitrio e condemnar-se a perpetua minoridade.

¹ A historia antiga e moderna, fornece-nos exemplos d'estas duas especies de tyrannia, que nos devem servir de lição.

² Relatorio da reforma administrativa de 16 de maio de 1833.

A *tutella administrativa do poder central*, que alguns publicistas sustentam como um apanagio do executivo, não assenta em nenhuma theoria inconcussa nem em nenhum direito primordial.

Ella pôde ser um facto consagrado na legislação d'alguns povos, pôde ter em seu favor a autoridade de distinctos escriptores, pôde firmar-se excepcionalmente em razões de conveniencia publica, mas não pôde aspirar ás honras de axioma, nem viver em fraternal intimidade com as doutrinas do nosso codigo civil, applicando-se a individuos que este declara maiores, e aptos para administrarem os seus bens e dirigirem as suas familias.

Esta tutella, diz Mr. de Fooz ¹ «é uma consequencia do principio de que a acção da administração municipal deve ser subordinada aos interesses geraes, e limitada por fórma que não comprometta o futuro dos municipios.» Mingheti tambem formula a mesma opinião, accrescentando «que o *Estado* tem direito a que os interesses d'alguns não offendam os interesses de todos.» Este direito já nós o reconhecemos á sociedade; mas d'aqui vae uma immensa distancia á conclusão de que «a *tutella* tem a sua base no poder executivo, seus pontos de apoio e seus meios de acção nos agentes exclusivos d'esse poder» como pretendem os partidarios da centralisação.

A sociedade pôde escolher outros meios que julgue mais convenientes, outras garantias que repute mais seguras, para salvaguardar os seus direitos, e os seus interesses, bem como os das diversas entidades moraes que a compõem, sem condemnar os cidadãos a perpetua minoridade, e sem acceitar como um *jus imperi*, uma prerogativa magestatica, uma emanação do direito divino, uma condição

¹ *Le droit administratif belge*, t. 4.º pag. 16.

L'organisation administrative du royaume d'Italie, 1 vol. grand in 8.º

impreterível, uma imposição necessaria, a tutella administrativa do executivo.

Ha mais; a origem d'esta tutella é mesmo um pouco suspeita, para os homens que professam idéas liberaes; foi um dos legados do imperio romano. Elle é que primeiro organisou a tutella administrativa do poder central, que pesava sobre os municipios. Anteriormente só era imposta ás cidades conquistadas; as outras administravam-se livremente, *liberæ et immunes*.

O despotismo dos imperadores destruiu pouco a pouco estes fóros e franquias, curvando o mundo romano sob o jugo uniforme da mais absoluta centralisação. Estas praticas abusivas foram constituidas em direito pelo *Digesto*, e aggravadas ainda nos *Codigos* de *Theodosio* e *Justiniano*¹.

Quaesquer, porem, que fossem as leis do imperio romano, isso não auctorisa a dar aos governadores civis os amplos e discricionarios poderes que tinham os proconsules, nem a attribuir ao chefe de um estado constitucional moderno o direito de auctorisação prévia de todos os actos, e o de resolução suprema de todas as questões de administração local, que então pertencia aos Cezares.

Na idade media não foi a independencia da administração municipal, dentro na esphera das suas attribuições, que produziu a queda das communas, como pretendem os defensores da tutella administrativa do poder central; foi a degeneração e transformação do regimen municipal em governo politico, arrogando-se até o direito de fazer a paz e a guerra, que deu esse resultado; foi a localisação dos po-

¹ Era o governo central que formava a curia a seu arbitrio, que fazia nomear os candidatos ás funcções municipaes, e que tudo mandava sob o nome d'estes magistrados de apparato. Vide — Dig. *De administratione rerum ad civitates pertinentium*; *De collegiis*; *De officio proconsulis*; *Quando appell.* etc. e Walter. *Geschichte des römischen rechts*. tom. 1.º n.º 296.

deres publicos¹. A existencia nacional, diz Mr. de Fooz, tinha-se extinguido pela actividade invasora das *communas*, do mesmo modo que, depois, vimos as franquias e immunidades municipaes perderem-se e fundirem-se na unidade nacional, transmutada, por sua vez, em força absorvente e usurpadora, por uma natural reacção, e como que por uma especie de represalia.

O absolutismo, aproveitando estas circumstancias, fez renascer da tradição romana a tutella administrativa do poder central. Mais tarde, depois da revolução franceza do seculo xviii, Napoleão i consolidou essa doutrina, organisando systematicamente a centralisação administrativa em França e introduzindo-a, pela conquista, em muitos estados da Europa.

A tutella administrativa do governo, ou a absorpção da administração local pelo executivo, tem uma origem autocratica; não deriva de nenhum apophthema de direito publico constitucional.

O principio da inspecção e fiscalisação do estado, que reputamos legitimo e fundado, tem muitos pontos de contacto com a tutella administrativa, de que nos temos occupado, mas diverge d'esta, na essencia e na forma.

A tutella substitue a sua gerencia á dos *menores* que administra, ou sujeita todos os actos d'estes á sua auctorisação ou á annullação; a *fiscalisação* deixa os *maiores* no exercicio das suas faculdades, encaminha-os para o bem, e impõe-lhes a responsabilidade do mal que possa resultar dos seus actos. A confusão d'estas idéas tem transviado o espirito de distinctos escriptores que, a nosso vêr, se deixaram impressionar mais pela pratica tradicional do absolutismo, monarchico ou republicano, do que pela boa doutrina constitucional.

¹ Guisot, hist. da civilis.

Ha quem pretenda que a inspecção e fiscalisação do governo seria inutil, se elle não tivesse o poder de emendar os erros e evitar os abusos da administração local; mas para esse fim ha os recursos e as penas estabelecidas na lei, não devendo a competencia das corporações e dos tribunaes, a que cabe julgar os recursos e applicar as penas, ser substituida pela alçada arbitraria do governo, constituido ao mesmo tempo em juiz e auctor. A inspecção e fiscalisação superior não deixa de ser util por que não assumo o character omnipotente e discricionario das *correições* da velha monarchia, em que o *corregedor* exercia, por delegação, funcções magistaticas. Ella é prestavel dentro da esphera d'acção que lhe é propria, esclarecendo, advertindo, interpondo recursos, reclamando a applicação de penas, e intervindo só em casos excepçionaes designados expressamente na lei.¹ Ha *serviços especiaes*, como o da viação districtal e municipal, o de saude e instrucção publica, o de piedade e beneficencia, o de registo civil, e o de policia e segurança publica, em que a intervenção do Estado não só é admissivel mas necessaria, em maior ou menor escala.

Em ultima analyse: entre a extrema descentralisação dos Estados-Unidos e da Suissa ² e a excessiva centralisação da

¹ No decurso d'este trabalho nos occuparemos opportunamente d'esses casos.

² A Suissa naturalmente dividida, pelo accidentado do seu solo, em cantões separados, com os costumes singelos e democraticos dos seus montanhesees, onde só por excepção apparece algum vestigio feudal, e nenhuma reminiscencia monarchica se conserva, a não ser a do odioso dominio dos duques de Austria, constituiu-se desde o seculo XIII em republica federal, sob este complexo de condições excepçionaes, que se não encontram em nenhum outro paiz, e que lhe imprimem uma physionomia original e inimitavel. A Inglaterra tem, como vimos, uma organização administrativa á parte que não se póde tomar como typo.

França, imitada entre nós, ha a organização administrativa da Belgica, da Hollanda, da Italia e da Allemanha, que preferimos, e cujas bases essenciaes adoptamos. Julgámos que este systema realisa a combinação mais feliz do interesse geral com o local, do progresso com a ordem, da liberdade com a auctoridade, e que concorda melhor com o nosso regimen monarchico-representativo, e com as nossas tradições e praticas administrativas, no que ellas teem de mais aproveitavel e de mais caracteristicamente nacional.

CAPITULO IV

Centralisação e descentralisação

§ 1.º

«A descentralisação administrativa assenta no principio inconcusso de que o direito de se administrar a si proprio pertence ao povo, por magistrados eleitos e delegados seus.»

«A centralisação funda-se no principio inexacto de que o direito de administrar pertence ao poder central, e que os povos, quando muito, só podem ser ouvidos e consultados sobre as suas necessidades ¹.»

Aprofundemos um pouco esta questão, e não nos limitemos a dizer que no campo da theoria o accordo é facil, por que ha ainda, entre nós e n'outros paizes, uma escola que sustenta doutrinas oppostas á descentralisação, e outra que lhe exagera as consequencias; é pois indispensavel investigar as bases em que se estriba, e comprehendel-a bem na sua essencia e na sua fôrma.

Para que o povo conheça se o querem realmente dotar com a descentralisação administrativa é necessario que elle saiba em que ella consiste, aliás, podem, com o mesmo

¹ Visconde de Almeida Garret, projecto de Reforma Administrativa. — Tom. 23 das suas obras, pag. 176.

nome, propinar-lhe um veneno, em vez de ministrar-lhe um remedio a seus males ¹.

É prudente e avisado prevenir os desvairamentos e illuções do espirito publico, de cuja credulidade e boa fé abusam muitas vezes os utopistas e especuladores, procurando dar-lhe as verdadeiras noções de descentralisação para que não a confunda com o federalismo, que é uma negação do estado, e um principio dissolvente da unidade nacional, ou com o communismo, que representa a subversão e o excidio da sociedade ².

A descentralisação administrativa não significa nada d'isto, e deve implantar-se justamente para inutilisar taes aberrações. Ella não implica a divisão do **paiz em** pequenos estados independentes, sem **laço commum** que os prenda, sem sujeição ás exigencias de interesse **geral**, sem subordinação á superintendencia do estado, sem **uniformidade** de legislação, sem **unidade politica**, sem a crença e o sentimento de uma patria unica, de uma nacionalidade propria, de uma individualidade historica; não importa a ressurreição dos municipios da idade media, ou das pequenas republicas da Italia d'essa epoca.

A descentralisação, pela qual devemos pugnar, significa unicamente a liberdade das localidades, dentro dos limites de suas legitimas attribuições, **para gerirem os seus interesses** e tratarem dos **seus negocios**, emancipando-se da tutella administrativa do estado, e deixando de ser consideradas como menores, salvas as necessarias garantias contra os abusos ou omissões que possam offender ou des-

¹ Sirva-nos de lição o quadro lastimoso da vizinha Hespanha.

² «A federação não é, propriamente fallando, um estado; é um grupo de estados independentes, ligados por um pacto de garantia commum. Auctoridade federal é uma agencia, não é um governo.» *El principio federativo de Proudhon*, trad. de Pi y Margall 1 vol. Madrid 1872.

attender os direitos e interesses já da sociedade, já dos cidadãos; significa o engrandecimento da esphera de acção do individuo e da familia, e a restricção do campo onde, como escalracho, se alastra o formulario official abafando a vegetação do espirito de iniciativa.

A descentralisação não pretende inaugurar o principio exclusivo e egoista do individualismo; pelo contrario, encaminha-o e aproveita-o em beneficio da sociedade, nos diversos centros parciaes da população, no districto, no municipio, na parochia. Alli abre-lhe uma arena para elle exercer activamente as suas faculdades, nas administrações locais, verdadeiras escolas primarias da liberdade, onde se educam os cidadãos para a vida publica.

Mal podem porém fructificar e prosperar estas administrações, se não teem direitos e deveres definidos com os recursos necessarios para desempenhar a sua missão, de modo que convidem os cidadãos mais dignos e prestantes a acceitar as suas magistraturas, como uma occupação séria.

No desenvolvimento da vida local ganha não só o progresso moral e material dos povos, mas a estabilidade das instituições. As ambições mais ou menos inquietas encontram alli um campo, em que se exercitem e espandam, e não se accumulam todas nas capitaes, para ahi se entregarem á effervescencia das luctas politicas, occupando-se em disputar o poder, quando os despeitos ou desvairamentos não as arremessam a tentar a desorganisação e a anarchia da sociedade, precursoras tristes e fataes do despotismo.

A centralisação pôde dar uma feição brilhante e uma apparente robustez ao corpo social, pôde ostentar todo o apparato da ordem material ¹, mas aniquilando as liberdades

¹ Isto não é desconhecer os serviços que a centralisação em diversas conjuncturas tem prestado á sociedade; é apreciar-a pela sua indole, e pelas suas consequencias proximas ou remotas.

locaes e individuaes, esterilisa os germens de vitalidade publica, e mata os elementos de ordem moral, sem a qual é ephemero todo o poder, e fallaz toda a civilisação ¹.

Quer assuma a fôrma republicana, quer a monarchica, conceda, já com mão larga, já com mão avara, direitos politicos, as consequencias da centralisação são sempre as mesmas. De que servem esses direitos em presença de um poder omnipotente, quer elle represente a tyrannia de muitos, quer a de um só individuo? Homem ou povo, quem diz tyranno, diz um senhor, cujas paixões não conhecem obstaculos, e que não póde escapar á baixa intriga dos que o cortejam e o enganam. Por isso, publicistas ha que julgam deverem as fôrmas de governo dividir-se, não em republicas e monarchias, mas em governos que absorvem a liberdade individual, e em governos que a deixam expandir ².

A nossa antiga monarchia legou-nos, sem duvida, gloriosas recordações, mas esquecendo as tradicções municipaes dos primeiros seculos da sua fundação, e constituindo a centralisação absoluta, dominou pelos seus agentes todo o paiz, absorveu todas as suas faculdades politicas e administrativas, e chegou até ao ponto de adoptar nos seus decretos a formula do *posso, quero e mando*, por *motu proprio e sciencia certa*, que é a ultima expressão d'este systema.

Quando o paiz proclamou os principios liberaes, em 1820, achou-se sem elementos de progresso e de governo, porque a centralisação nunca póde substituir as funcções proprias do organismo social. As nossas revoluções de 1820 e de 1832 não poderam produzir os mesmos resultados que as de 1640 e 1688 em Inglaterra, porque n'este paiz existia a vida local, o habito de tratar dos proprios nego-

¹ Benjamin Constant, cours de polit. constit. 1.º vol. pag. 101 a 103,

² Odillon Barrot, de la centralisation. I vol.

cios ¹, que entre nós tinha desaparecido; todavia se *Mou-sinho da Silveira*, em vez de imitar na sua reforma administrativa de 1832 a centralisação franceza, houvesse encaminhado o paiz para a descentralisação, segundo então o permittiam as circumstancias, talvez tivessemos luctado com menores difficuldades para fundar o regimen constitucional, e de certo teriamos conseguido dar-lhe maior credito e enraizal-o mais profundamente nas crenças e nos habitos da nação.

Em França observa-se um facto analogo. A antiga monarchia tambem constituiu a centralisação á custa das liberdades locaes ², e Luiz xiv poudo proferir aquellas celebres palavras «l'État c'est moi»; por isso a revolução de 1789 não encontrou alli elementos que lhe permittissem organizar a administração de accordo com os principios de direito civil e politico, que transformaram o modo de ser d'aquella sociedade sem poder imprimir-lhe vida propria, e independente da tutela do poder central.

§ 2.º

Allega-se que a centralisação é tão imperiosamente necessaria que as revoluções a respeitam; que muda só de meios e de fôrma, sem mudar de objecto; que passa das mãos dos vencidos ás dos vencedores. Em França serve igualmente a Monarchia, a Republica e o Imperio ³.

Não estará n'esta circumstancia a sua condemnação? Uma instituição que se accomoda a todas as fôrmas de governo, sem garantir nenhuma, que a todas se offerece como um

¹ T. B. Macaulay — hist. d'Ingl. t. 2.º pag. 499. Guizot. hist. de la revolut. d'Angl. t. 1.º pag. 3 e 14. 4.º edition.

² Tocqueville *l'ancien regime et la révolution* — 1 vol. pag. 73, 3.º édition.

³ Cormenin — *de la Centralisation*, 1 vol.

instrumento do seu poder, como uma força compressiva alheia á vontade nacional, não será um perigo permanente para a liberdade e muitas vezes uma provocação ás revoluções?

Não se identificando com o systema representativo, e não se derivando d'elle, como a consequencia do principio, separando-se do paiz, e substituindo-o na sua acção propria, a centralisação deixa oscillar a sociedade entre as prepotencias do poder e as ameaças da anarchia, tornando precaria a estabilidade do seu governo e impossivel a consolidação do seu modo de ser politico. Se n'algumas partes da Europa o systema constitucional não tem prosperado, diz *Minghetti*, deve-se isso principalmente attribuir a que o municipio e a provincia não estavam alli bem organizados, nem eram bastante livres; isolado assim o individuo em presença da omnipotencia do estado, este tende para a dictadura, e aquelle para a insurreição.

Para que as instituições livres de um povo possam ser perduraveis é necessario que ellas se arreiguem no seu viver, de modo que lh'as não possam ferir nem arrancar sem que todo o corpo social se resinta, e solte um profundo gemido, segundo a bella expressão de *Royer-Collard*.

A centralisação, elevada pelos seus coryphens á cathegoria de providencia, como panacea para remediar todos os males, corrigir todas as desigualdades, evitar todos os abusos do individualismo e distribuir equitativamente todas as vantagens e encargos sociaes, favoneou as aspirações do socialismo moderno ¹.

¹ «Todos os males inherentes á vida industrial, todas as crises commerciaes, todos os soffrimentos e todas as oscillações que presenciemos, segundo a critica do socialismo, não provém senão da falta de intervenção da auctoridade nas relações particulares, da sua tolerancia para com o movimento livre das transacções».

Luiz Reibaud. *Étude sur les reformateurs et socialistes modernes*, t. 1.^o, pag. 268, 7.^e édition

Na imitação d'este typo de governo funda elle, com effeito, todas as suas utopias para regular as relações entre o capital e o trabalho, e obter uma divisão official da riqueza, á qual sirvam de regra as necessidades de cada um, mandando todo o incentivo individual, todo o direito de propriedade, toda a liberdade de transacções, toda a idéa de familia, emfim, aniquilando todos os principios em que assenta a sociedade e de que deriva a sua ordem e o seu progresso. Não foi este, decerto, um grande serviço prestado pela centralisação á humanidade.

É verdade que estes sonhadores, de boa ou má fé, teem apparecido egualmente nos paizes centralisados e descentralisados; é inegavel que a Inglaterra tem o seu *Morus* e o seu *Owen* como a França o seu *St. Simon* e o seu *Fouquier*, mas não é menos certo tambem que n'aquelle paiz, onde a descentralisação floresce, apesar de mais industrioso e de maior população operaria, a propaganda do socialismo não tem produzido tanto abalo nem creado tantos prosélitos, porque nas condições do municipio, da parochia, e das associações particulares, em todas as manifestações da iniciativa do *Self-government*, tem encontrado de algum modo attenuados os inconvenientes da liberdade economica em que se verifica a producção e a distribuição da riqueza.

Não pretendemos, caindo na exaggeração dos nossos antagonistas, dar á descentralisação o character de panacea universal, nem negar que haja outras reformas a fazer para pôr a sociedade ao abrigo dos terriveis devaneios e machinações da internacional, e do communismo, que não são senão diversas manifestações do socialismo; não julgamos que esteja dita a ultima palavra sobre esta tremenda questão, que se agita nas entranhas da sociedade moderna.

Quaesquer, porém, que sejam as phases por que haja de passar a humanidade, estamos firme na crença de que, se a descentralisação, racionalmente entendida e praticada, não

póde aspirar a resolver o problema social, pelo menos ha de contribuir para moderar a exaltação com que se procura essa *pedra philosophal*. O que é necessario, em todo o caso, como muito acertadamente diz o sr. Alexandre Herculano, «é conciliar as legitimas aspirações da liberdade e dignidade do homem, em geral, com a superioridade indubitavel e indestructivel d'aquelles que, pela riqueza, pela actividade, pela intelligencia, pela força, emfim, são os representantes da lei perpetua da desigualdade social ¹.»

§ 3.º

Diz-se que os abusos da centralisação encontram o seu correctivo no regimen parlamentar, por que nas camaras os representantes do paiz fiscalisam os actos do ministerio; teem o direito de o interpellar e podem até accusal-o impondo-lhe a responsabilidade em que tiver incorrido.

Isto até certo ponto é uma verdade, que em todo o caso colloca o systema representativo n'uma situação muito superior ao regimen absoluto; mas para que esta fiscalisação tivesse um character tão efficaz como convinha seria necessario que os deputados fossem livre e espontaneamente eleitos pelos povos.

Infelizmente as coisas passam-se de um modo diverso; a influencia do governo predomina na eleição não só por meio do partido politico que o apoia, o que é licito, mas sobretudo pela acção, muitas vezes abusiva, dos seus agentes e funcionarios, de quem todos mais ou menos dependem, pela universalidade de negocios e interesses que a centralisação lhes submette.

N'estas circumstancias, que força, que auctoridade reside na camara dos deputados para cohibir devidamente as demasias da centralisação? Para que a sua vigilancia não

¹ Hist. de Portugal, tom. 3.º, pag. 227.

adormecesse no regaço da confiança politica, ou para que ella despertasse facilmente ao som das reclamações da opinião publica, que a opposição formula e engrossa por sua conta, era necessario que a maior parte dos deputados não dependessem, para ser eleitos, senão do corpo eleitoral, facto com que difficil e raramente se depara, em presença da excessiva ascendencia, que exerce sobre os votantes a centralisação administrativa.

É indispensavel, portanto, descentralisar para nos aproximarmos um pouco mais do verdadeiro regimen representativo, e para firmarmos o systema monarchico-constitucional em bases solidas e duradoiras.

Pelo que respeita á segunda camara, se os seus membros são filhos da prerogativa regia ou da hereditariedade, poderá representar relevantes serviços, illustração comprovada, alta cathegoria social, avultados capitaes, quando o arbitrio da nomeação ou o acaso do nascimento assim o permittirem ; mas, não emanando do voto publico, não póde dizer-se que esta camara representa a acção fiscal do paiz sobre os actos do governo. Embora possa interpretar os desejos da nação, e regular por elles o seu proceder ; a camara dos proceres, como corpo conservador e sustentaculo dos principios de ordem e de auctoridade, tem, pela sua indole, uma iniciativa politica muito mais limitada e actúa com muito menos intensidade no andamento da governação ; não é pois a mais propria para corrigir os excessos da centralisação. Se a segunda camara é um senado electivo, então são-lhe applicaveis as observações que fizemos a respeito dos deputados.

No paiz sujeito á centralisação administrativa não existe, portanto, no parlamento a necessaria garantia de uma efficaç fiscalisação dos actos do poder executivo, porque essa mesma centralisação vicia o principio eleitoral, que serve de base ao governo representativo.

Ha mais. Não só a acção politica dos parlamentos deixa de offerecer o necessario correctivo ás demasias ou faltas da centralisação, mas é mesmo uma das causas de seus desvios. A sujeição da administração á politica é um dos escolhos do systema representativo. Nada mais facil, diz *mr. Vivien*, do que confundir o ministerio a sua conservação no poder com o interesse publico ; para conseguir esse fim todos os meios se empregam. A administração converte-se em instrumento de corrupção para conservar ou adquirir amigos, e deixa de ser inspirada pelo espirito de justiça e de conveniencia publica. Os seus actos não são regulados segundo os interesses dos povos, mas conforme a necessidade de conquistar uma adhesão, de vencer uma resistencia, ou de aplacar um despeito. N'esta confusão de poderes, um e outro se alteram e degradam ; a politica transvia-se da senda moral, que lhe traça o interesse publico e deixa de escutar a voz da opinião ; a administração sae das suas normas regulares, torna-se facciosa e nepotica, alienando a confiança e a estima dos cidadãos honestos.

§ 4.º

O pensamento fundamental que deu origem á instituição da monarchia representativa nos tempos modernos foi o de alliar o principio de auctoridade com o de liberdade, a ordem com o progresso. Assim deve esta fôrma de governo distinguir-se principalmente pela oportunidade com que sabe realisar as reformas, á proporção que estão amadurecidas na opinião publica, sem as retardar nem precipitar. Por este modo previne as revoluções e torna-as desnecessarias, por que tudo o que ellas podem produzir de bom se consegue pacificamente pelo jogo natural das instituições.

Este pensamento é sophismado e prejudicado pela cen-

tralisação que, confiando demasiado na sua força, e habituada á politica de resistencia e de corrupção, reage muitas vezes contra as indicações mais sensatas e providentes da opinião, tornando esteril e odiosa a monarchia constitucional, e deixando imprudentemente acastellar sobre o horizonte politico nuvens, que mais tarde podem estalar em medonha tempestade. A instabilidade politica da França e as suas catastrophes comprovam o acerto d'estas ponderações, como os exemplos salutaes de Inglaterra, da Belgica, da Hollanda, e da moderna Italia dão testemunho em favor da racional doutrina que expendemos.

Entre nós a centralisação não tem produzido tão funestos resultados, por que tem sido temperada pela doçura dos nossos costumes; mas nem por isso tem deixado de ser instrumento de muitos abusos e vexames, e até motivo de violentos abalos sociaes, sobretudo nos periodos em que mais fez sentir os seus effeitos, ateando as nossas dissensões politicas.

Por esta combinação hybrida da liberdade politica, e da centralisação administrativa, diz um distincto publicista, nunca se conseguirá senão reunir a immobildade dos governos absolutos ás agitações e aos perigos da liberdade. Deixemos a centralisação ao despotismo, ella é ao mesmo tempo o principio da sua vida e a causa da sua morte.

Um estado de cousas que dá um plausivel pretexto a essas commoções sociaes, que a malevolencia, os maus instinctos. as paixões vis, o espirito demagogico, o jesuitismo disfarçado, podem explorar para os seus tenebrosos fins, é insustentavel, e demanda apropriada reformação.

Allega-se que o principio de auctoridade está enfraquecido, que os laços de disciplina social estão frouxos, e que é necessario consolidar o respeito devido á lei e ao poder constituido. Qual será porém o remedio para curar esse mal? Sem remontar ás causas que o tem produzido será

difficil encontral-o: a descentralisação não é, por que não tem existido entre nós desde os primeiros seculos da fundação da monarchia, em que apenas teve uma existencia por assim dizer embrional.

Não será a centralisação uma d'essas causas? Quer-nos parecer que sim.

Se os actos administrativos, ainda os mais simples, não dependessem d'um processo moroso e complicado e em definitivo das resoluções do governo, que é influenciado por mil circumstancias alheias aos interesses locaes, e se d'ahi não resultasse serem desattendidos ou offendidos muitas vezes esses interesses, haveria acaso tantas animosidades contra a auctoridade?

Se muitos dos serviços e dos encargos do estado fossem transferidos para as administrações locaes, e como consequencia necessaria uma parte maior das receitas publicas fosse por ellas applicada, em objecto de reconhecida e immediata utilidade dos povos, não se desvaneceria essa reluctancia ao imposto, essa malquerença que se reflecte do fisco no poder central, essa disposição suspicaz e hostil contra quem manda, esse fermento perigoso de agitação?

Poder-se-ha melhorar este estado dos espiritos robustecendo o poder e draconisando as leis? Figura-se-nos que não; um accrescimo de compressão produziria necessariamente uma reacção maior. Quando se colloca assim o individuo em presença do poder central, sem auxilio para luctar contra o seu arbitrio nos direitos e franquias locaes, não lhe resta outro recurso senão sujeitar-se aos excessos do poder ou lançar-se nos braços da insurreição. Um tal systema tem pois em germen a revolução, como a suprema razão que fica aos povos, para responderem ás prepotencias dos governos.

Fóra da descentralisação, diz um distincto escriptor francez, não vêmos nada que possa dar ao paiz força e consis-

tencia. Se elle persevera nos seus velhos erros, cairá breve nas mãos dos partidos extremos. Pelo menos, não escapará a profundas convulsões, que repetidas, abalam o organismo social e quebram todas as molas ¹.

Nem se diga que a acção administrativa, assim repartida pela descentralisação com o paiz e disseminada pelas localidades, enfraquece a auctoridade central. O poder, para ser forte, basta-lhe a centralisação politica, não carece da administrativa; pelo contrario, occupando-se só da iniciativa das grandes reformas, da alta direcção dos negocios publicos, da gerencia dos interesses geraes e da superintendencia dos locaes, a sua força não se gasta em minucias administrativas, e avigora-se pela concentração. Repartindo a acção, reparte tambem a responsabilidade, e deixa de levantar contra si o descontentamento dos povos, que, quando para tudo dependem do governo, tudo esperam d'elle, e todos os seus males lhe attribuem, até os que provém da sua incuria ou de causas estranhas. A auctoridade perde assim o prestigio, e qualquer agitação encontra, senão cumplicidade, ao menos indifferença, e até mesmo *sympathia*.

Quando os povos, para os seus negocios locaes, não se virem obrigados a recorrer ao poder central, então cessarão de pedir a este o que elles podem obter directamente das suas proprias administrações, não se irritarão contra um poder que os vêxa sem os satisfazer, interessar-se-hão na gerencia dos seus negocios, na conservação da ordem publica e na manutenção das instituições. Em quanto conhecerem a administração central, principalmente por lhes pedir os seus filhos para o exercito e o seu dinheiro para o thesouro, e por não lhes conceder um concerto de egreja, um metro de estrada, uma escola primaria, um melhoramento de porto ou barra, um subsidio para estabelecimento pio, uma providencia de salubridade publica, um melhora-

¹ Leroy-Beaulieu. Obr. cit.

mento qualquer, senão com difficuldade, depois de muitas delongas, quasi sempre por empenhos, e sem respeito á justiça distributiva, ou a troco da liberdade do voto; em quanto permanecer este triste estado de cousas, não poderá haver verdadeira administração, nem entranhado amor dos povos ás instituições.

Desenganam-se todas as escolas politicas; a força do governo não pode provir senão da sua identificação com o paiz, da cooperação dos povos e das auctoridades, da acção harmonica das administrações locaes e do poder central, da racional divisão da responsabilidade, que só pôde tornar-se effectiva pela liberdade de cada um, individuo ou collectividade, dentro da esphera dos seus direitos, com sujeição ao cumprimento dos seus deveres. É o direito que emancipa, mas é o dever que une; e a união é a força e a vida das nações.

§ 5.º

Pondéra-se que a centralisação é uma necessidade para vencer a inercia e incuria das administrações locaes. Tiraram aos municipios a liberdade de acção e sujeitaram-nos como menores, incapazes de gerir os seus negocios, a uma tutela humilhante. Cercearam-lhes as attribuições e os meios de exercerem as que lhes deixaram. Subordinaram todos os seus actos á auctorisação, á approvação previa, á suspensão e á annullação. Aniquilaram, n'uma palavra, estas corporações, dando-lhes apenas uma existencia precaria, uma vida enfesada, constituindo-as como uma dependencia da administração central, e depois espantam-se de que os povos se não enthusiasmem por estas instituições bastardas, de que os cidadãos honestos e dignos mais evitem do que ambicionem as suas magistraturas, de que a sua actividade e iniciativa estejam adormecidas para a administra-

ção e acordem unicamente para resistir á suppressão do concelho !

Emancipem o municipio d'essa tutela aviltante, permitam-lhe que trate dos seus negocios, alarguem-lhe as attribuições a par dos encargos, organisem-lhe a fazenda, e deixem-n'ó exercer as suas funcções com a necessaria independencia, mas com effectiva responsabilidade, se querem que aos seus cargos electivos e gratuitos concorram cidadãos capazes, se querem que tenha iniciativa e actividade, se querem que se occupe dos seus negocios, se querem que seja um valioso elemento administrativo, uma base segura da sociedade politica, como a familia é da sociedade civil. «Só o poder real e verdadeiro cria a independencia e impõe a responsabilidade, diz mr. Guizot. Só elle fórma e obriga os que o exercem a exercel-o sensata e cuidadosamente.» Não é na escola do absolutismo que se educa o cidadão para a liberdade; não é esperando tudo do governo que elle se ha de habituar a tratar dos seus negocios; não é vendo que lhe não serve de nada ser activo que elle ha de deixar de ser indolente; não é sem independencia que ha de ter iniciativa; não é sem recursos que ha de projectar obras; não é sem poder decidir cousa alguma, que se ha de entreter a ordenar tudo.

Sem pratica ninguem aprende administração; se querem que os districtos e os municipios a aprendam, deixem-lh'a praticar. Encaminhem-n'os, não os tolham pela centralisação absorvente e omnimoda. «Uma longa intervenção do governo em quasi todos os negocios, diz um escriptor insuspeito¹ faz perder aos cidadãos o habito dos esforços pessoais, e o sentimento da responsabilidade. O trabalho de cada um concentra-se no desenvolvimento do seu bem-estar e na contemplação dos seus interesses domesticos. N'este naufragio do patriotismo, a missão do governo alarga-se sem

¹ Mr. Vivien. Obr. cit.

cessar, e com ella cresce o numero dos funcionarios. Os nossos mais caros interesses descançam nas suas mãos, e as suas faltas podem perder-nos.» Taes são as consequências e os perigos da centralisação. A França experimentou-o bem duramente em Sédan, nós já o tínhamos experimentado em Alcacer-Quibir.

§ 6.º

Em conclusão : a descentralisação administrativa não prejudica a liberdade, antes a favorece e assegura praticamente; não tira a força ao governo, antes o robustece e fortifica. Não origina o federalismo, antes o torna desnecessario concedendo ás localidades toda a independencia compativel com a unidade nacional; não entorpece o progresso, antes o promove mais efficaçmente associando os esforços da nação aos do governo; não impede as grandes iniciativas e as reformas rasgadas, antes as facilita, desassombrando o poder dos pequenos cuidados para se entregar mais completamente ás grandes concepções; não amesquinha os elementos de defeza do paiz, antes os engrandece pondo ao lado da força do exercito a que resulta da maior vitalidade nacional, e de um patriotismo mais arreigado nas instituições locaes; não protege os monopolios antes os proscreeve deixando livre a concorrência; não funda a oligarchia local, antes estabelece o governo do povo pelo povo; não sacrifica as liberdades civicas ás franquias municipaes, antes as concilia; não paralysa os melhoramentos publicos, antes coopera para o seu maior desenvolvimento; não impossibilita a egualdade de encargos e vantagens entre todos os cidadãos, antes a realisa sem os vexames do poder central, subordinando-se ás leis e regulamentos geraes de administração.

Se pôde produzir alguns conflictos locaes, em compensa-

ção evita as revoluções; se pôde permittir o predomínio das classes mais abastadas e intelligentes, pela gratuidade das funcções e pela acção das influencias, tambem n'esta circumstancia offerece uma garantia de ordem e boa direcção, e no principio eleitoral, na justiça dos tribunaes, na fiscalisação superior acha correctivo contra quaesquer demasias; se na incuria ou na malversação de seus magistrados encontra escolhos, pôde vencel-os pela acção da imprensa e da opinião, pela penalidade das leis, pela substituição do delinquente, sem contar a superior intervenção fiscal e o expediente extremo da dissolução; se pôde ser menos rapida, menos energica e menos uniforme que a centralisação, é em compensação menos precipitada, menos oppressiva e menos em desaccordo com a natural diversidade das condições locaes; se é menos apparatusa e brilhante é mais modesta e mais economica; se dissemina um pouco os esforços não os concentra demasiado, e não desequilibra as forças activas e passivas da sociedade; se lhe faltam as circulares pomposas, as instrucções pautadas, os avisos, os officios, as confidenciaes das secretarias de estado, em compensação occupa-se mais de administrar do que de escrever papeis estereis; se não tem rodas complicadas e engenhoso machinismo, ao menos é simples e perceptivel; se se limita a edificar uma escola primaria, a eriguer uma egreja aldeã, a abrir um caminho viccinal, a estabelecer uma fonte, a lançar um pontilhão, a limpar e policiar uma povoação, a soccorrer os seus pobres, a amparar e educar os seus desvalidos, a custear a instrucção elementar e as despesas do culto, nem por isso priva o estado de fundar universidades e polytechnicas, de erigir cathedraes e basilicas, de rasgar caminhos de ferro e estradas, de executar grandes obras hydraulicas, de construir pontes gigantes, de apurar a salubridade e hygiene publica, de subsidiar, proteger e fiscalisar os estabeleci-

mentos de piedade e beneficencia, de manter a policia e segurança publica.

Para terminarmos este capitulo com um simile economico, já que a economia politica é a sciencia do **dia**, diremos que a descentralisação applicando o principio racional da divisão do trabalho ao labor administrativo, augmenta, aperfeiçoa e barateia os productos da administração publica, e satisfaz melhor ás necessidades do consummo geral, em beneficio da civilisação e das commodidades dos povos.

§ 7.º

Não basta porém definir e firmar o principio da descentralisação: admittido elle, em *theoria*, é necessario determinar o modo de o levar á pratica. Esta **questão** é concreta, e depende da apreciação das circumstancias peculiares de cada paiz, em que tem de fazer-se a applicação, embora esta possa e deva sujeitar-se a certas regras geraes. As administrações locais devem ser livres e responsaveis na gerencia dos seus negocios: mas é necessario tornar effectiva a sua responsabilidade para resalva dos administrados e da sociedade. — O estado deve velar pelo cumprimento das leis e pela defeza dos **interesses** geraes, mas é necessario fixar os limites da **sua intervenção**, para não deixar aberto ás suas invasões o **dominio da administração local**. Não poderá, porém, conseguir-se que, sob o imperio d'estas regras, a administração funcçione regularmente, se a sua organização não for calculada em relação aos elementos de que se póde dispôr para a realisar. D'esta questão nos occuparemos nos seguintes capitulos, tratando da applicação da doutrina da descentralisação ao nosso paiz.

CAPITULO V

Divisão administrativa do territorio

§ 1.º

A divisão do territorio é a primeira base em que assenta a administração. Ella tem por fim adequar a gerencia dos negocios publicos aos diversos grupos naturaes de interesses que se acham disseminados sobre a superficie d'um paiz, e facilitar a acção administrativa subdividindo-a entre differentes agentes, individuaes ou collectivos, hierarchicamente ordenados.

Sobre uma area maior ou menor, mas bastante vasta, juntaram-se muitos individuos que, pela identidade de raça, de lingua, de habitos, de costumes, de tradições, de condições physicas e moraes, e pelas circumstancias geographicas ou pelas vicissitudes historicas, fundaram uma nacionalidade. Os interesses communs d'esta grande aggregação são dirigidos por um governo, em que se suppõe haverem todos delegado os poderes necessarios para desempenhar a sua missão. Mas aquella grande entidade politica não nasceu d'um jacto.

Primeiro, os individuos reunidos constituíram familias, a agremiação d'estas formou povoações, do agrupamento d'um certo numero de povoações resultou o districto; o principio religioso instituiu a freguezia. Cada uma d'estas collectividades parciaes tem a sua razão de ser: a familia, esse fundamento da sociedade civil, brotou espontanea da natureza

humana ; a municipalidade, essa base da sociedade politica, formou-se pela communidade de interesses e necessidade de relações entre as familias ; a freguezia originou-se no facto dos visinhos professarem a mesma religião e prestarem culto á divindade no mesmo templo ; a idéa dos districtos nasceu de conveniencias puramente administrativas.

Como o individuo, a familia e o municipio derivam da ordem natural das cousas, é licito concluir que estes elementos preexistentes da administração não são obra sua, e que quando esta, por conveniencias geraes, tem de mudar ou de modificar o seu modo de ser, deve necessariamente attender á indole de cada um, aos habitos, costumes e tradições que crearam. — Não ha, pois, n'uma divisão do territorio, só a considerar a *symetria*, a *uniformidade*, a *chorographia*, talhando de regua e compasso na mão, as diversas circumscripções ; *cumpra* subordinar esta idéa theorica ás indicações praticas, para não perturbar o viver dos povos, nem deixar de aproveitar, em beneficio do seu progresso, a força que fornece a *tradição historica*. A *topographia* das localidades, os seus elementos economicos, o estado das suas vias de comunicação e da sua instrucção, *tambem* não devem esquecer, para que haja os necessarios recursos, a conveniente facilidade de relações, e o indispensavel pessoal habilitado para a gerencia dos negocios.

Em França. o espirito abstracto, absoluto, *symetrico* da revolução de 1789, por uma exaggerada reacção contra a antiga ordem de cousas, pondo sobranceiramente de parte aquellas tão obvias e justificadas indicações, só conseguiu destruir os elementos de vitalidade administrativa existentes, sem alcançar substituil-os por outros, abrindo assim caminho á centralisação absoluta de Napoleão I, acceita como uma necessidade para dominar a anarchia. A revolução franceza, como disse Royer-Collard, pulverisou a sociedade, e deixou o individuo isolado em frente do poder.

A Inglaterra, pelo contrario, seguindo mais a tradição historica e o impulso dos factos sociaes do que as prescripções theoricas d'um plano improvisado, na divisão administrativa do seu territorio, identificou os esforços da nação com os do governo, obteve a estabilidade pela descentralização, e consolidou o regimen parlamentar sem desprezar os habitos e os costumes dos povos.

Entre nós, o culto pelas doutrinas que professámos tem sido pouco fervente, adoptando-se de preferencia os exemplos da França, nas questões administrativas, como em muitas outras, em regra, com pouco criterio. D'este proceder menos reflectido tem talvez provindo, a nosso vêr, os principaes attritos levantados ás diversas reformas, e de certo a atonia do nosso vegetal administrativo.

A ultima divisão territorial que a antiga monarchia legou á revolução de 1820 foi a seguinte ; 7 provincias ou governos militares : 17 dioceses ; 4:046 freguezias ; 44 comarcas, com 44 corregedores, 164 juizes de fóra e 621 juizes ordinarios ou de vara branca ; 785 concelhos, e 21 provedorias ou delegacias do thesouro ¹. Esta divisão era promiscuamente judicial e administrativa, porque estas duas jurisdições ainda se achavam confundidas. As diversas circumscripções eram deseguaes na área, na importancia e nos recursos ; tinham-se formado pela successão dos acontecimentos e pelo influxo das circumstancias, sem plano premeditado e systematico.

Entre o municipio, que foi o principal elemento da vida nacional nos primeiros séculos da monarchia, e o estado, que era então representado pela corôa, sempre existiu algum elo de ligação. Primeiro foi o districto, onde os delegados do poder real se occuparam da administração geral ; depois foram as comarcas, onde os corregedores como re-

¹ *Diario do Governo* de 29 de julho de 1822. — Estatistica da população.

presentantes do poder central exerciam funções judiciais e administrativas.

As provedorias tinham um character fiscal, posto que o provedor exercesse jurisdição do contencioso administrativo. Não houve porém entre nós a vida provincial ou districtal, caracterisada, como a concelhia ou municipal, por uma administração propria. Não tivemos nenhuma *junta geral* deliberativa, ou sequer meramente consultiva, ao lado do delegado do poder central no districto, para representar os interesses dos povos na gerencia provincial, e harmonisar esses interesses com os dos municipios. — Destruidos os privilegios da nobreza e do clero, ficou o poder real em presença do municipio isolado, que n'estas condições não podia deixar de ser absorvido.

Não se encontra em Portugal nenhuma instituição com paravel aos *estados provinciales* da Hollanda e da Belgica aos *condados* de Inglaterra, e aos *paizes de estados e de eleição* da França. As tradições da nossa administração districtal, desde a fundação da monarchia até á revolução de 1820, são puramente centralistas¹.

Posta de parte a confusão, e ás vezes usurpação de attribuições, é certo que na nossa divisão territorial existiam os pequenos e os grandes municipios, a *comarca* administrativa e a provincia; todos os elementos de uma boa organização administrativa, que não chegou a realisar: porque se não deu a cada uma d'estas circumscripções o character e as attribuições que lhe eram proprias. Se ellas fossem bem accentuadas e definidas, se os negocios da competencia de cada uma fossem devidamente descriminados, se o principio do interesse geral ou local determinasse já a

¹ Não supprimindo porém os pequenos concelhos, a cuja vercação presidia um juiz electivo, respeitando o viver intimo d'esses gremios, as suas tradições e os seus costumes, o poder real diminuiu as reluctancias e resistencias contra a centralisação do absolutismo.

nomeação já a eleição das suas corporações e dos seus magistrados, se se tivesse separado o judicial do administrativo, então nem o poder real absorveria as liberdades locais, nem cada municipio tenderia a constituir-se como um estado, quebrando todo o laço de unidade nacional, e conculcando o interesse geral, em prejuizo do progresso e da civilisação.

§ 2.º

A revolução de 1820 deu á provincia o character administrativo, e tirou-o á comarca. N'isto commetteu, a nosso ver, um erro; podia separar o judicial do administrativo, sem supprimir essa divisão intermedia.

O governo liberal teve então uma existencia ephemera, e a facção absolutista, que empolgou de novo o poder, fez voltar as cousas ao antigo estado.

Em 1832, a restauração liberal, pelo decreto de 16 de maio, dividiu administrativamente o reino em provincias, estas em comarcas, e as comarcas em concelhos, pondo em cada uma d'estas circumscripções um delegado do poder central ao lado d'uma corporação electiva ¹.

Esta divisão era racional e adequada, inspirando-se nas nossas tradições e alliando-as com as necessidades e os principios da sociedade moderna. Mas tendo a reforma um character exaggeradamente centralizador, e sendo então a época do tirocinio do systema constitucional, entre nós, em que faltava a experiencia dos negocios e abundava a exaltação partidaria, por causa das questões eleitoraes, os sub-prefeitos, chefes das comarcas, tornaram-se odiosos, e aquella circumscripção territorial foi sacrificada ás paixões politicas do momento, ou ás justas queixas contra os abusos d'aquellas auctoridades; nas côrtes de 1834 preparou-se

¹ A divisão territorial decretada em 28 de julho de 1833 estabelecia 8 provincias, 40 comarcas e 796 concelhos.

a lei de 25 de abril de 1835, que dividiu o reino em 17 districtos, cada districto em concelhos, supprimindo as comarcas.

Foi um erro grave, origem das nossas difficuldades administrativas, e que tem obstado ao exito das diversas reformas tendentes a aperfeiçoar a nossa administração.

Com effeito, supprimindo-se a comarca administrativa, ou um corpo intermediario, entre o municipio e o districto, vem a necessidade de dar ao concelho maior área, maior população, maiores recursos, por que os negocios mais importantes d'um certo grupo de municipios, que podiam ser tratados e resolvidos em commum na comarca, vão ficar a cargo de cada um dos municipios isolados. Segue-se a suppressão de muitos concelhos, para arredondar e engrandecer outros, a fim de que cada um fique em condições de poder funcionar convenientemente. Mas estas mutilações ferem as tradições, os habitos, os costumes, a communitade dos povos, e offendem, a par de seus interesses, a sua *dignidade*; por tanto encontram da parte d'elles reluctancia e reacção.

Foi o que aconteceu em 1836 ao governo da Revolução de Setembro, que querendo cingir a reforma administrativa aos principios geraes da constituição de 1822, em que se não creavam comarcas administrativas, veio a achar-se na mesma situação em que estava o governo anterior, na presença da lei de 25 de abril de 1835.

O codigo administrativo de 31 de dezembro de 1836, foi, pois, precedido pelo decreto de 6 de novembro do mesmo anno, que reduziu o numero dos concelhos do reino a 354, supprimindo 466 dos 817 que existiam.

Por este codigo conservou-se a mesma divisão do reino em *districtos*, *concelhos* e *freguezias*, allegando-se, para justificar a mutilação e suppressão dos concelhos, a necessidade de evitar que «por falta de meios e pessoal, a nova

organisação aperfeiçoada caísse em descrédito, e fosse devorada pelas fúrias da centralisação e do despotismo¹. Era a linguagem do tempo.

Nenhuma das leis posteriores alterou esta divisão, e o código administrativo de 8 de março de 1842, ainda vigente, conservou-a.

No mappa annexo a este código vem a divisão do territorio, que dá 17 districtos e 381 concelhos para o continente do reino, 4 districtos e 34 concelhos para as ilhas adjacentes.

A lei de 29 de maio de 1843 auctorisou o governo a reduzir os districtos a 12 e a alterar a divisão dos concelhos.

O governo não mecheu nos districtos, mas *supprimiu alguns concelhos* e alterou a área d'outros.

Houve auctorisações geraes identicas e alterações successivas, pelas leis de 3 de agosto de 1853, 26 de julho de 1855 e 4 de junho de 1859, além das especiaes para determinados concelhos em 1861.

A lei de 26 de junho de 1867 dividiu o reino em 15 districtos, 11 no continente e 4 nas ilhas, em concelhos e *parochias-civis*, auctorisando o governo a fazer a circumscripção administrativa, com audiencia prévia dos interessados e consulta dos magistrados e corporações administrativas.

Estabeleceu-se como *regra* que o concelho teria pelo menos 3:000 fogos, e a parochia civil 1:000 nas povoações urbanas, e 500 nas ruraes, podendo em casos excepcionaes serem annexados dois ou mais concelhos ou parochias civis, para o effeito de terem um só magistrado administrativo delegado do governo. Esta reforma encontrou tão graves resistencias, principalmente por causa das alterações na divisão do territorio, que nunca se poudo executar, sendo revogada pelo governo que substituiu aquelle que a decretára.

¹ Relatorio que precede o cod. de 1836, pag. 8.

O decreto dictatorial de 21 de julho de 1870, que reformou a administração, manteve a anterior divisão territorial, e estabeleceu como *regra* que é da attribuição do *governo* demarcar e alterar as circumscripções, quando os interessados assim o pedirem, ou quando se prove que ellas não possuem as condições indispensaveis para a sua existencia, precedendo sempre audiencia e consulta das corporações locaes. Esta reforma não foi approvada pelo poder legislativo, excepto as disposições contidas nos artigos 121, n.º 1, e 123, § unico, n.º 1, ainda em vigor, que auctorisam as camaras municipaes a deliberar sobre empréstimos e suas garantias, com approvação do conselho de districto até dez contos de réis, e do governo acima d'esta quantia, assim como as disposições dos artigos 210, n.º 8, e 211, § unico, que auctorisam as juntas geraes de districto a deliberar sobre empréstimos districtaes até dez contos de réis, exigindo só a approvação do governo quando se tratar de somma superior a esta.

A ultima legislação vigente sobre divisão territorial ficou sendo o decreto de 15 de abril de 1869, que auctorisa o governo a decretar a transferencia de qualquer freguezia de um para outro concelho, ou de qualquer povoação de uma para outra freguezia, quando dois terços dos individuos recenseados para eleitores, n'essa freguezia ou povoação, assim o requererem, guardadas as formalidades de direito, e ouvidas as camaras municipaes e juntas de parochias interessadas, bem como o parecer do governador civil em conselho de districto, e precedendo consulta affirmativa do conselho d'estado.

O projecto do novo codigo administrativo, proposto ás côrtes pelo governo na sessão de 1872, tambem conserva a divisão do reino em districtos, concelhos e parochias. Estabelece, como regra, que a circumscripção dos concelhos é igual á das comarcas judiciaes; que a circumscripção dos

concelhos e districtos é determinada por lei, e que a das parochias pode ser alterada pelo governo de accordo com a auctoridade ecclesiastica, ficando ao governo a faculdade de annexar duas ou mais freguezias para os effeitos administrativos, quando em separado não tenham os elementos necessarios para a administração parochial. As duvidas suscitadas ácerca da demarcação e limites das circumscripções administrativas serão resolvidas pelo governo, ouvidas as corporações interessadas.

§ 3.º

A refundição systematica das circumscripções territoriaes, como base da reforma administrativa, tem sempre encontrado a reluctancia dos povos, e tem sido a causa determinante de que ellas tenham successivamente naufragado. — Embora se diga que as paixões politicas teem especulado com estas resistencias para derrubar os governos, e isto seja em parte exacto, é todavia indubitavel, a todo o espirito despreoccupado, que os municipios nunca teem visto com indifferença e sem sobresalto mudarem-lhes os seus penates, arrebatarem-lhes os seus archivos, e apearem-lhes os braços da sua individualidade e independencia. Os povos supportam muitas vezes com paciencia e tranquillidade providencias rigorosas e vexatorias do poder central, mas não se resignam, sem lutar, a perder os seus fóros e direitos municipaes, e a ver o seu nome riscado na lista dos concelhos do reino, onde elle sempre teve um lugar consagrado pela tradição, e ás vezes, por assignalados serviços.

A suppressão, mutilação e arredondamento dos concelhos, para os collocar a todos em condições analogas, e poder applicar-lhes uma organização administrativa uniforme, constitue, pois, uma gravissima difficuldade pratica,

que pôde comprometter a reforma melhor delineada e pensada theoricamente no remanso do gabinete, embora se estribe em copiosas informações e consultas, e seja inspirada pela mais escrupulosa imparcialidade, o que nem sempre acontece.

Deixemos, pois, de pugnar n'este campo, em que a lucta é não só inutil mas prejudicial, e acceitemos o facto como elle é, adoptando uma divisão do territorio que concilie a boa vontade dos povos com as necessidades da administração.

O erro primordial das reformas administrativas entre nós, tem sido, a nosso ver, o de quererem organizar, por assim dizermos, dois estados, um pequeno, outro grande, o municipio em frente da nação ; para isto exige-se que este isoladamente tenha todos os meios de conservação e progresso ao nível da civilisação, desprezando completamente o elemento historico e tradicional para subordinar tudo a uma idéa exclusiva.

A nossa historia atravez dos abusos do absolutismo e da confusão das idéas deixou-nos, como vimos, indicações sobre a divisão do territorio, que nos aconselham a respeitar a autonomia dos grandes como dos pequenos concelhos, e a collocar entre estes e o districto uma circumscripção, onde alguns dos seus principaes negocios possam ser devidamente tratados.

A revolução de 1820 teve uma existencia fugaz, mais declamatoria do que pratica, e a par de muitas lacunas, legou-nos tambem a da divisão territorial.

A restauração liberal em 1832 suppriu esta lacuna creando a comarca administrativa, e como alli encontravam sobretudo os pequenos municipios um centro administrativo, não foi obrigada a supprimil-os ; n'este ponto não levantou resistencias, e se foi combatida e condemnada na pratica foi pelos abusos nascidos da centralisação, que ella pretendeu fundar.

Em 1836, como vimos, a revolução de setembro voltou ao antigo erro, e não creou a comarca administrativa, sendo em consequencia obrigada a supprimir 466, dos 817 concelhos que existiam. Esta revolução, extremamente popular, teve força para fazer essa dolorosa operação, como lhe chamou Passos (Manuel) mas alienou a sympathia de muitas povoações, e não conseguiu consolidar a sua obra; antes creou contra ella uma reacção principalmente promovida pelos concelhos suprimidos, de fôrma, que quando em 1842 um novo código administrativo substituiu o de 1836, já o numero dos concelhos se elevava a 441 — de 351 que haviam escapado áquella hecatombe administrativa.

Esta mesma idéa de engrandecer e arredondar os concelhos appareceu de novo em 1867, debaixo d'outra fôrma, creando se as parochias civis e 30 novas comarcas, e supprimindo 128 concelhos; os resultados foram os mesmos; a reacção dos concelhos suprimidos ou mutilados manifestou-se e triumphou, e voltámos ao código administrativo de 1842.

Para se supprimirem ou mutilarem os concelhos, parte-se da idéa errada de que o municipio não é uma associação natural, mas uma mera circumscripção administrativa; contra a qual protesta a indole d'esta instituição, a historia, e auctoridade dos mais distinctos escriptores ¹. Nenhum povo civilisado, quer tenha ou não administração centralisada, deixa de respeitar o facto da existencia individual das communes, municipios, ou concelhos, na divisão do seu territorio, e para conciliar as necessidades da administração com a conservação dos pequenos municipios agrupa-os con-

¹ De Tocqueville, dem. en Amer. t. 1.º pag. 27; De Fooz, obr. cit. t. 4. pag. 4; Bivort. com. sur l. com. belg. introduc. pag. 11; Cicero, de republica, liv. 1.º n.º 25; Guizot, cours de hist. modern. 2.º leç., A. Thierry, Etud. hist. chap. 5.º H. de Panscy, du pouvoir municip. chap. 3.º, etc.

forme a sua área, população e riqueza, deixando só isolados aquelles que teem os necessarios elementos de vida, e distribuindo as attribuições e os encargos segundo as faculdades d'estes diversos gremios. Em algumas nações ha ainda outra subdivisão das provincias ou districtos, entre estes e a comarca, para melhor adaptar a administração á diversa ordem de interesses, e exercer mais efficaz superintendencia; sirvam de exemplo a Prussia, a França, a Austria, e a Russia.

Em nenhum paiz ha, em regra, menos de tres circumscripções administrativas, isto é, municipio, comarca, ou cousa equivalente, e districto, se não em Portugal.

Não combatemos a idéa racional de que os municipios devem ter os recursos e o pessoal necessarios para se governarem, e constituirem um valioso elemento da administração publica; nem desconhecemos que hoje muitos dos nossos municipios não estão n'esse caso; mas não julgamos que para se obter esse resultado se devam empregar meios violentos, como são a suppressão e a mutilação decretadas pelo poder central; queremos que se deixe aos municipios a faculdade de pedirem a sua suppressão ou annexação a outros, e que esse facto se realice mediante certas formalidades legaes que assegurem ser essa a vontade dos povos. — Parece-nos ser este o processo mais liberal, mais exequivel, e de mais productivos resultados.

N'esta opinião temos a nosso favor não só os dictames da razão e o ensino da experiencia, mas a pratica e o exemplo de todas as nações do mundo civilisado.

A divisão intermediaria ao districto e concelho, não serve só para obviar aos inconvenientes d'esta transicção, que deve ser lenta, mas em todo o caso é uma necessidade para a melhor gerencia dos negocios locais mais importantes, a qual deve subir de ponto á proporção do desenvolvimento da civilisação dos povos, que tende a multiplicar o numero

d'aquelles negocios, assim como dos que se podem tratar n'uma área mais restricta ¹. Assim conseguiremos conciliar os habitos, as tradições, e o viver dos povos, com as exigencias da administração e do progresso, procurando constituir sem violencia nem coacção, e portanto sem provocar resistencias, os agrupamentos necessarios para a execução pratica de uma boa organização administrativa, em que cada um dos seus elementos tenha os meios de que carece para desempenhar as suas funções e satisfazer os seus encargos.

§ 4.º

Dissemos que existe geralmente em todos os paizes uma circumscripção territorial, pelo menos, entre os municipios e os districtos. De feito, a Belgica divide-se em provincias (antigos estados) comarcas (*arrondissements*) e municipios, nos quaes se comprehendem os de menos de 3:000 habitantes, e os de maior população que teem administração propria e isolada; a Hollanda tem as provincias, os districtos, e as communes; a Prussia divide-se em provincias, districtos de regencia, circulos e communes, sendo os *circulos* um meio termo entre o *arrondissement* e o *canton* francez; a França em departamentos, *arrondissements*, cantões e communes; a Italia em provincias, circulos, cantões (*mandamenti*) e communes; a Austria em circulos, districtos e communes; a Russia em provincias (governos) districtos, cantões e communes; a Suissa em districtos, circulos e communes, salvas algumas variantes; a Inglaterra em condados, communes, ou burgos de diversas cathegorias, formando a *união* das *parochias* a transicção entre as communes e os condados.

¹ Este pensamento foi comprehendido por Mousinho da Silveira em 1832, e apreciado devidamente por Garrett no projecto que formulou em 1854.

Este facto constante deve ter alguma **razão** de ser, e corresponder a alguma necessidade administrativa.

Parece que em toda a parte se reconheceu a conveniencia de constituir um centro entre o **município** e o **districto**, onde fosse possível tratar com vantagem **muitos** negocios para que não chegam as forças isoladas das **pequenas** communas, cuja existencia se julgou dever **respeitar**.

Estabelecer uma legislação uniforme para todos os municipios, impondo-lhes os mesmos **encargos**, e conferindo-lhes as mesmas attribuições, quando elles de facto são deseguaes, é um dos erros da nossa legislação. Para evitar as consequencias d'este erro seria necessario fazer uma divisão symetrica e systematica dos **concelhos** collocando-os a todos em identicas condições; ora as diversas reformas teem procurado debalde conseguir este fim, porque, além da reluctancia dos povos, é muito difficil, se não impossivel, eliminar muitas das causas naturaes que tendem a perpetuar aquellas desigualdades; nem se depára com nenhuma regra, nenhum principio, nenhum indicador que presida a essas demarcações, de modo que nos assegure um resultado satisfactorio.

Para sair d'estas difficuldades, não ha outro meio senão o de classificar as municipalidades em diversas **cathegorias**, deixando viver sobre si aquellas que para isso teem recursos, e agrupando as outras onde elles escaceiam, graduando os direitos e obrigações de cada **cathegoria** segundo as suas faculdades. São estas indicações racionais as que suggerem e sustentam os mais distinctos escriptores que se teem occupado d'este assumpto ¹.

A desigualdade dos municipios, em Inglaterra, que não

¹ Hesse. adm. provinc. e com., 1 vol. pag. 449 e 795; Leroy-Beaulieu adm. comp. da França e Ingl., vol. 1, pag. 434; Minghetti organ. adm. d'Italia, pag. 59 e 74; Fisco e Wander-Stroeten, adm. loc. d'Ingl. pag. 370; Batebie, Vivien, Odilon Barrot, obr. cit., etc.

permittia aos pequenos satisfazerem as necessidades crescentes da civilisação, foi remediada, não pela sua supressão mas pela *reunião das parochias*, e depois pela creação de commissões electivas locais (*commissioners*) a quem foram incumbidos muitos serviços, taes como a illuminação e viação, aguas, jardins e parques, banhos e lavadouros, incendios e cemiterios, mercados, policia e salubridade — que as parochias e os burgos isolados não podiam desempenhar.

O respeito pelas tradições foi alli até ao ponto de que a lei de 1858,¹ que estabeleceu a nova organização da administração local, deu ás suas disposições o character facultativo e não perceptivo.

A legislação belga² tambem classificou as *communes*, deixando, como a Inglaterra, as cidades, os grandes centros de povoação, com uma administração propria, e concentrando a administração das pequenas *communes* no *arrondissement* ou comarca administrativa. Na Prussia, além dos outros centros administrativos collocados entre a provincia e o municipio, ha, pela legislação vigente de 30 de maio de 1836, nas provincias occidentaes, para as pequenas *communes* o *bailiado* ou *amt*, especie de comarca, com um *bailio* ou *amtman* e um conselho composto de delegados das *communes*, que administram um grupo d'estas, occupando-se dos serviços mais importantes.

O governo prussiano, na *organisação dos circulos*, proposta á camara em 1870 e definitivamente adoptada em 1872, ampliou estas disposições a todos os *circulos* do reino³. As assembléas cantonaes que existiram em França, sob o *Directorio*, propostas de novo em 1848, e actualmente

¹ Local government act. (21 e 22 Vict. cap. 98).

² Leis de 3 de maio de 1836 e 8 de abril de 1848.

³ Com o nome de *amtsbesirck*, que tem muita analogia com os *amts* de Westphalia. Hess. obr. cit. pag. 600.

em voga alli, a proposito da reforma municipal **pendente**, teem muita analogia com esta instituição.

Os *consorcios*, tradicionaes na Italia, **representam** a mesma idéa, e permitem que as obras e estabelecimentos de utilidade possam emprehender-se e **custear-se** pelo concurso de diferentes municipios, **independentemente** do centro d'acção que ha nos *mandamenti*, ou cantões.

Em Hespanha os *ayuntamientos*, ou municipalidades, podem formar entre si *comunidades*, especie de *consorcios* de Italia e dos *amts* da Prussia, para a construcção e reparo de estradas, policia rural, *aproveitamentos* vicinaes, ou logradouros communs, e para outros objectos do seu peculiar interesse¹. Rege estas *comunidades* uma *junta* composta de um delegado por cada *ayuntamiento*, sendo o presidente eleito d'entre os seus membros. A junta faz as contas e orçamentos, e sujeita-os á **approvação** das camaras municipaes, sendo submettidas á commissão provincial quando não forem approvados².

Na Russia, posto que se fixasse o minimo de 4:500 habitantes por communa, para que não fossem demasiado ~~cu-~~guas, constituiu-se o agrupamento das communas no *cantão* (*volosti*) cuja população se fixou em 6:000 almas. Os conselhos cantonaes são compostos de delegados dos municipios, com o seu presidente ou chefe, (*golona*) e tratam dos negocios mais importantes das communas agrupadas³.

Em todas as nações se vê, pois, respeitado o facto da existencia tradicional dos municipios, e para obviar os inconvenientes, de não terem os elementos de vida necessarios para se conservarem e progredirem, recorreu-se ao expediente de os agrupar para os negocios mais importantes que lhes são peculiares, além de se estabelecerem divisões

¹ Lei de 20 de agosto de 1870, art. 74.º e 75.º

² Vide F. y Clariana Derecho adm. espan. t. 4.º pag. 2382.

³ Hesse obr. cit. pag. 780.

intermediarias, para attender melhor a todos os interesses, e dar mais esclarecida direcção e activo impulso á administração.

§ 5.º

Poder-se-ha allegar contra a adopção d'esta idéa que os concelhos são, entre nós, mais importantes que na maior parte dos outros paizes, e que não temos a mesma necessidade da divisão intermediaria.

Ouçámos o que dizia a commissão da camara dos deputados, em 1867, a proposito d'este objecto: ¹ «actualmente « dos 302 concelhos, em que se dividem o continente e as « ilhas adjacentes, só uma quinta parte tem mais de 5:000 « fogos; uma sexta parte tem 3:000 a 5:000; uma terça « parte tem de 1:500 a 3:000; 16 teem menos de 1:000, « e dois não chegam a ter 500. Para que estes concelhos « pequenos possam ter recursos sufficientes, livres dos en- « cargos certos e inevitaveis, que até certo ponto são eguaes « para todos, grandes ou pequenos, era mister recorrer a « uma tal *exaggeração de imposto*, que desequilibrava pro- « fundamente a proporção em que todos os cidadãos devem « ser chamados a concorrer para as despesas communs». Foi movido por estas considerações que o governo de então propoz a suppressão de 128 concelhos. — De 1867 para cá a alteração no numero dos concelhos é insignificante; de 302 reduziram-se a 295; e o governo actual, de certo pela mesma ordem de considerações, propoz em 1872 a suppressão de 120 concelhos.

Já se vê, pois, que a organização da comarca administrativa pôde aproveitar, pelo menos, a quasi metade dos concelhos existentes, evitando a sua suppressão, e facultando a criação de novos concelhos para maior commodidade

¹ Relatorio da commissão d'admin. publica, de 18 de fevereiro de 1867, pag. 4.

dos povos, sem prejuizo das exigencias da administração.

A superficie e população média do nosso concelho, é, em geral, effectivamente maior do que nos outros paizes; esta superficie é entre nós de 334 kilometros quadrados ¹; em Hespanha por cada 300 kilometros quadrados ha 6 municipios; na Italia 9; na França 18; na Belgica 27; na Prussia o mesmo que em Portugal, com pequena differença.

A população média da communa, é no continente de Portugal de 14:289 habitantes; na Prussia 17:847; na Italia 12:821; na França 978. Mas em paiz nenhum varia menos a população de um para outro municipio do que entre nós, nem ha uma população fóra das cidades mais importante em proporção á d'estas.

A maior parte dos nossos municipios tem entre 0:000 a 12:000 habitantes, e abaixo de 3:000 só ha 3 no continente e 2 nas ilhas adjacentes. Ao passo que na França a maior parte da população, 25 milhões de habitantes, é repartida em 35:618 municipios, cuja população parcial média não excede o maximo de 3:000 habitantes. Na Belgica, na Prussia, na Hespanha, ha muitos municipios de população de 1:500 habitantes e menos ainda ².

A população total das cidades é em Portugal de 483:599 habitantes, e fóra das cidades de 3.704:841 habitantes, o que quer dizer, que a nossa população é menor em relação á area do territorio, e está menos agglomerada em grandes centros do que nos outros paizes; d'aqui resulta que os grandes concelhos offerecem, entre nós, mais graves inconvenientes, por que os povos teem muito maiores distancias a percorrer, para obterem a resolução dos seus negocios, com a circumstancia aggravante de não disporem de tantos meios de communicação ³.

¹ Censo da população em Portugal — 1864 — pag. vii.

² M. Block, Statistique comparée, 2 vol.

³ Estas ponderações são sobretudo applicaveis ás provincias do

A reforma de 1867,¹ querendo remediar estes inconvenientes, sem prescindir da idéa de formar os grandes concelhos, criou as *parochias civis*, constituídas pela reunião de duas ou mais freguezias, dando-lhes o character de uma divisão administrativa, que o código de 1842 lhes havia negado, e transferindo para ellas algumas das attribuições dos municípios.

Esta nova instituição assustou os amigos das liberdades municipaes, pelo receio de que as parochias civis podessem absorver os municípios, ou estabelecer conflictos e rivalidades em vez de *regularisar* a administração.

Não nos parece razoavel fazer depender a divisão administrativa da ecclesiastica, que deriva de outra origem, e tem de attender a interesses de outra ordem. Além de que, se se reconhecia a necessidade de constituir centros administrativos de menor área e de mais limitadas attribuições, então era preferivel deixar subsistir os pequenos municípios, que tinham em seu favor a tradição que faltava á parochia civil, e prescindir da divisão symetrica e absoluta do paiz em grandes concelhos; por este modo se occorria ás necessidades administrativas, conciliando-as com as commodidades dos povos, e evitar-se-ia a reluctancia e a resistencia d'estes a todas as innovações que alteram os seus habitos. Das 3:972 parochias, que abrangem o continente do reino e ilhas adjacentes, quasi metade não chega a ter 200 fogos; perto de 75 não attinge 100 fogos; e 135 tem menos de 50 fogos². Sobre esta base era impossivel assentar uma organização administrativa que tomasse por primeiro elemento a parochia. Seria necessario começar

sul do reino, onde a população é mais rara, bem como á de Traz-os-Montes e parte da Beira.

¹ Lei de 20 de junho de 1867.

² Documento n.º 1 appenso ao relatorio da commis. da camara dos deputados de 14 de fevereiro de 1867.

pela reforma da divisão parochial, o que implicava a necessidade de organizar a administração ecclesiastica sobre bases diversas das que tem na actualidade; isso arrastaria de longas interminaveis, e difficuldades, se não insuperaveis, pelo menos arduas de vencer.

Assim, a parochia civil foi mal acolhida no parlamento ¹ e no paiz; e depois de triumphar, pelo esforço das maiorias ministeriaes, quando veio á pratica, foi uma das causas que mais concorreu para que esta reforma não fosse abraçada pelos povos, e caisse diante das resistencias que se alevantaram contra ella.

A idéa da parochia civil parece ter sido imitada de Inglaterra, onde o protestantismo, dando ao rei o duplo character de chefe politico e espirital da nação, fez derivar d'este facto muitas instituições politicas e administrativas ². Mas o elemento ecclesiastico, posto que identificado com o civil, de ha muito tende a perder terreno no governo e administração da sociedade britannica, de forma que quando esta imitação serodia de uma anomalia administrativa, que não existe nos outros paizes da Europa, a foi alli procurar, já a encontrou no periodo decadente.

A parochia, que em Inglaterra teve muita importancia e muitas attribuições, tem-n'as successivamente perdido pela reforma da legislação administrativa, feita sob a pressão das necessidades publicas reconhecidas praticamente, e hoje limita-se, em regra, unicamente a prover as despesas do culto por meio de receitas eventuaes; até o direito de estabelecer a *taxa parochial* (*church rate*) para occorrer a essas despesas, deixou de obrigar todos os contribuintes, ficando facultativa, pelo «*compulsory church rate* *aboli-*

¹ Veja-se a discussão da camara dos deputados na sessão de 1867 (março e abril) sobre o projecto de lei da reforma da administração civil.

² Fischel, const. de Ingl., t. 2.º, pag. 9 e 85.

tion bill de 1868» que, respeitando a liberdade de cultos, não sujeita a pagar-a os parochianos que não seguem o culto *anglicano*. — O registo civil, a assistencia dos pobres, a viação, os cemiterios, a illuminação e outros serviços foram tirados ás parochias, ás quaes aconteceu o contrario do que ás agglomerações urbanas, aos municipios, que foram ganhando successivamente em attribuições. Chegará tempo, diz um escriptor distincto ¹, que a parochia seja uma simples instituição particular. Não pretendemos destruir entre nós a vida parochial, mas restringil-a á esphera limitada que lhe é propria.

§ 6.º

Em conclusão, nós preferiríamos a divisão administrativa do territorio em provincias, comarcas e concelhos; attendendo porém a que os povos estão já habituados aos districtos, não duvidamos acceital-os ².

Os concelhos devem ser separados em duas classes: a primeira classe será formada por aquelles que tiverem os necessarios elementos para poderem viver isolados, assegurando a sua conservação e progresso; a segunda classe será composta dos que não podem occorrer a todas as necessidades administrativas separadamente. A lei deverá definir e graduar as attribuições e os encargos proprios de cada uma d'estas classes, e cada concelho entrará n'uma ou n'outra, conforme satisfizer ás condições estabelecidas. A área, a população, a riqueza, a illustração de um concelho, cada uma de per si ou reunidas, não serão characteristics sufficientes nem decisivas para outorgar cathegoria a uma circumscripção territorial: é necessario que ella cumpra a missão que lhe é propria e que a lei lhe incumbe.

¹ Beaulieu, pag. 123, obr. cit.

² O numero dos districtos devia ser menor, e convem reduzil-o.

A *comarca administrativa* é formada pela reunião de dois ou mais concelhos de segunda classe, conforme a importancia d'estes. A junta que administra este *município colectivo*, digamos assim, deve ser formada por delegados dos municípios que o constituem.

As comarcas judiciais e de fazenda deverão coincidir com as administrativas, e quanto possível com cada concelho de primeira classe, pela vantagem que ha para os povos de se poderem tratar todos os negocios no mesmo centro.

As faculdades e obrigações dos municípios de primeira classe serão amplas e completas, de modo que tornem quanto possível perfeita a sua organização; as que respeitam aos municípios de segunda classe serão menores, e restrictas aos assumptos que os seus recursos comportarem, sendo os negocios mais importantes tratados e resolvidos na *junta de comarca*. Tanto nos grandes municípios como nas comarcas haverá comissões electivas para se occuparem de certos serviços especiaes, como por exemplo os de viação¹, de instrução elementar, de piedade e beneficencia, de extincção dos incendios, de abastecimento de aguas, e illuminação, conforme as necessidades progressivas das localidades o exigirem.²

Este trabalho de *classificação e agrupamento* dos municípios será feito pelas *comissões districtaes* ou *executivas*, sujeito á approvação das *juntas geraes*, com recurso para o conselho de estado, quando haja desaccordo entre estas e os municípios. Para este fim, as camaras municipaes deverão enviar todos os esclarecimentos e reclamações ás respectivas comissões districtaes. Resolvida a questão-em ul-

¹ Já hoje existem as comissões de viação municipal pela lei de 6 de junho de 1864, e administrações especiaes de diversos estabelecimentos.

² Os concelhos de 1.^a classe terão a cathegoria de comarcas administrativas.

tima instancia, pelo conselho de estado, o governo decretará n'essa conformidade a divisão territorial. Quando não houver desaccordo, o decretamento deverá ser conforme ás resoluções das *juntas geraes*.

As freguezias continuarão como actualmente existem, acompanhando os concelhos em que estiverem incorporadas. Feita esta divisão territorial, entendemos que se deve adoptar, como regra, que os limites do estado, dos districtos, das comarcas e dos concelhos, não podem ser alterados senão por lei. A formação de um municipio novo por uma fracção d'outro que se desenvolveu, ou a incorporação d'um que decaiu n'outro qualquer, isso é tambem objecto de lei ¹. Como transição para corrigir as imperfeições da primeira divisão, admittimos excepcionalmente que, por espaço de dois annos, a datar da conclusão d'essa divisão, os concelhos possam ser aggregados, separados ou modificados, segundo as resoluções das juntas geraes sob proposta motivada da commissão districtal e de accordo com os interessados, sendo necessaria lei quando houver dessidencia.

A circumscripção das parochias poderá ser modificada pelo governo, sobre consulta affirmativa do conselho de estado, quando dois terços dos parochianos maiores e no gozo de seus direitos civis o requeiram, ouvidos todos os corpos electivos do respectivo districto e a auctoridade ecclesiastica. Para a creação ou suppressão de qualquer freguezia devem seguir-se os mesmos tramites.

A transferencia de qualquer freguezia de um para outro concelho não poderá ser decretada senão por lei, por isso que altera a ordem das jurisdicções.

Para a creação ou extincção de succursaes dos *curatos*, onde o serviço religioso é feito por presbyteros nomeados

¹ N'estas disposições seguimos a doutrina da legislação belga, Constit., tit. 1.º, art. 1.º, n.º 3. Lei com. de 30 de março de 1836, art. 151 e 152.

pelo bispo, sem approvação do governo e revogaveis *ad nutum*, basta um decreto do executivo, feito de accordo com a auctoridade ecclesiastica.

No caso de desmembrações e annexações, a circumscripção a que fôr annexada outra ou parte de outra ficará obrigada ao pagamento das dividas por esta contraídas até á epoca da annexação, porque para aquella devem passar todas as obrigações activas e passivas da annexada, e esta terá as vantagens e encargos da nova circumscripção a que ficar pertencendo ¹.

O decreto com força de lei de 15 de abril de 1869 auctorisou o governo para decretar a transferencia de qualquer freguezia de um para outro concelho, ou de qualquer povoação de uma para outra freguezia, bem como para demarcar os limites entre concelhos e entre freguezias, precedendo certas formalidades, com o fim, segundo se allega, de remediar alguns dos defeitos que se encontram na divisão territorial.

O uso d'esta auctorisação, posto que restricto a limitado numero de casos, em vez de satisfazer ao pensamento do decreto, tem, pelo contrario, concorrido para aggravar os achaques de que adoece a actual divisão territorial, e creado conflictos entre as povoações e embaraços á administração, de que tem sido echo o parlamento e a imprensa. Este decreto está pois condemnado pela experiencia, como já o estava pelos principios, reconhecidos no proprio relatorio que o precede. os quaes prescrevem que a interferencia do poder legislativo é necessaria n'esta materia, quando se trata de qualquer acto que tem por consequencia alterar a ordem das jurisdicções; e a transferencia de uma freguezia de um concelho para outro é um acto d'esta ordem, que

¹ É a doutrina das portarias de 27 de outubro de 1837 e 11 de setembro de 1841, e do decreto de 19 de maio de 1854, pela qual se tem applicado o codigo administrativo, e que nos parece justa e acertada.

póde mesmo dar ou tirar entidade jurídica. Em todo o caso, a reclamação de dois terços dos individuos recenseados para eleitores, que se tomavam como a expressão da vontade de qualquer freguezia ou povoação, podia não representar sequer os desejos e as conveniencias da maioria dos seus habitantes.

A auctorisação, permanente e indefinida, dada ao governo pelo decreto citado de 1869, para demarcar os limites entre as freguezias e entre os concelhos, além de facilitar abusos é uma violação das regras fundamentaes que regem o assumpto de divisão territorial, e por tanto não deve existir; similhante auctorisação só poderá conceder-se, temporaria e limitada, para casos determinados de comprovada necessidade ou conveniencia publica.

É necessario dar garantias de estabilidade á divisão administrativa do territorio, pois ella cria interesses e relações que são perturbados e offendidos, com grave prejuizo publico e particular, pela facilidade e arbitrio de a alterar sem fundamento serio e ponderoso devidamente verificado e legitimado. Os obvios inconvenientes da doutrina contraria, praticamente reconhecidos entre nós e em toda a parte, teem feito com que em todas as nações se hajam adoptado regras identicas ou analogas ás que deixamos indicadas para os evitar¹.

¹ Hesse. obr. cit. pag. 639; Batebie obr. cit. t. 4.º pag. 5 e seguintes; Minghetti obr. cit. pag. 75 e seguintes; De Fooz t. 4.º obr. cit. pag. 8 e seguintes; F. y Clariana obr. cit. pag. 2:373 e seguintes.

CAPITULO VI

Da organização districtal

§ 1.º

As origens historicas dos districtos não são identicas nos diversos paizes. Entre nós, elles tiveram o character d'uma creação do poder central, como vimos, com o fim de exercitar melhor a sua acção subdividindo-a por differentes centros. N'outros paizes nasceram não só d'aquella causa, mas da tendencia de certas agglomerações distinctas de povoações importantes para constituirem uma especie de estados independentes, ou da influencia do feudalismo, cujo regimen não chegou a estabelecer-se entre nós, para formar pequenas suzeranias, mais ou menos subordinadas a um governo commum. Os *condados* na Inglaterra, os *paizes de eleição* e os *paizes de estados* em França, os *estados provinciaes* nos Paizes-Baixos, os *antigos reinos*, ou *governos* na Hespanha, na Prussia, na Austria e na Italia, tinham vida propria e tradições. Havia alli corporações electivas, juntas geraes, conselhos, dietas, e até ás vezes assembléas provinciaes que eram parlamentos em ponto pequeno. Em Portugal não existiram taes instituições, e os *tres estados* do reino só apparecem nas côrtes ou assembléas nacionaes ¹.

¹ Ainda que excepcionalmente, como, por exemplo, na menoridade do sr. D. Affonso v, se convocassem côrtes com menor numero de assistentes ou representantes, ellas sempre tiveram o mesmo character. (Vide cit. Mem. da A. R. das S. de Lisboa tom. II pag. 49.)

A nossa revolução de 1820, como a de 1789 em França, não encontrou base para organizar administrativamente as localidades, por que a centralisação da velha monarchia tinha apagado o espirito local. A differença, porém, entre os dois paizes, é que em Portugal a auctoridade real pesava egualmente sobre todo o reino, ao passo que em França não acontecia outro tanto, porque os *paizes de estados* ou de *diets provinciales*, conservavam attribuições e prerogativas que não tinham as outras provincias. Nas demais nações que citámos, o maior ou menor desinvolvimento da autonomia districtal ou provincial atravessa, como um elemento de vida nacional, as differentes phases da sua historia ¹.

O districto administrativo ou provincia, como individualidade propria, com elementos de conselho e governo, pôde dizer-se que só existe entre nós desde 1832, em que Mouzinho da Silveira creou essa entidade administrativa.

A junta administrativa provincial da constituição de 1822 devia ser formada de um numero de deputados egual ao das comarcas, eleitos pelas juntas eleitoraes d'estas ². Não podia ter mais de sessenta sessões por anno. Era presidida pelo administrador geral e occupava-se de todos os objectos de administração. Incumbia-lhe repartir o contingente annual do imposto directo e dos recrutas; prover no que respeitava á saude publica e policia; proteger a educação da mocidade, segundo os planos superiormente approvados; fiscalisar os estabelecimentos de piedade e beneficencia; velar para que se constituissem camaras em todas as povoações de mais de 600 fogos; examinar annualmente as contas de receita e despeza dos concelhos, remettendo o seu parecer ao thesouro nacional.

¹ Tocqueville L'anc. regim. et la revol. 1 vol. ; Laferrière, Cours. de droit public et adm. tom. I pag. 25 e 31 ; de Fooz tom. IV pag. 239 ; Fischel, obr. cit. tom. II pag. 11.

² Constit. 1822, tit. 6.º cap. I.

Uma lei organica devia designar explicitamente as attribuições peculiares aos *administradores geraes* e as das juntas provinciaes, a fôrma dos seus actos, o numero, os deveres e os ordenados dos seus empregados, e tudo o que fosse conveniente para a maior utilidade d'este systema. Esta lei nunca foi publicada.

A constituição de 1822, separando o administrativo do judicial, que até alli andavam confundidos, implantando a vida administrativa na provincia, estabelecendo uma junta electiva ao lado do agente do poder central, para cooperarem na administração; emancipando os municipios do arbitrio do governo para os entregar á tutela d'aquella junta, e respeitando as tradições dos concelhos e os habitos dos povos, lançou á terra a semente de uma boa lei de administração districtal ou provincial. Mas, encarregando as juntas provinciaes de promover a formação de concelhos em todas as povoações de mais de 600 fogos, ou de 2:400 habitantes,¹ tendia a crear municipios muito pequenos; e não organisando a comarca administrativa para gerir os negocios mais importantes de cada grupo d'aquelles pequenos gremios, deixava-os sem os necessarios elementos de administração e de vida; foi esta uma das faltas capitales da reforma. E' verdade que a comarca era considerada tambem como um circulo eleitoral, para os deputados ás côrtes e ás juntas provinciaes, porém não se lhe attribuiam outras funcções, e continuava a representar unicamente o papel que lhe cabia na organização *judicial*.

A reforma de 1832, em vez de se inspirar n'estes principios e na indole primitiva das nossas instituições administrativas, preferiu imitar a legislação franceza, como já observámos. A provincia, de cuja organização agora nos oc-

¹ Havia então 785 concelhos para uma população de 3.951:000 habitantes, ou 5:033 habitantes, termo medio, por cada concelho.

cupamos, teve por chefe um prefeito, nomeado pelo rei, e junto d'este uma junta geral, eleita pelas juntas de comarca, na proporção de um procurador por cada concelho.

O presidente e secretario da junta geral são eleitos por ella. Reune-se quando o governo a manda convocar; as suas sessões duram quinze dias, podendo o prefeito prolongar-as por mais oito dias. Pode ser dissolvida pelo rei, ordenando logo nova eleição. É das suas attribuições: 1.º fazer a repartição das contribuições directas, e do contingente de recrutas entre as comarcas, e decidir os requerimentos d'estas e das camaras a respeito d'estes objectos; 2.º impor, nos limites da lei, as derramas e fintas para as despesas da provincia; 3.º contrahir, com auctorisação das côrtes, empréstimos, e fazer contractos de execução de obras de utilidade geral da provincia; 4.º examinar e approvar as contas que o prefeito é obrigado a dar annualmente de todos os rendimentos privativos da provincia que administra; 5.º formular uma consulta geral annual sobre o estado e as necessidades da provincia, que enviará ao governo por intermedio do prefeito. O prefeito tem assento e voto consultivo na junta, e fornece a esta todas as informações e documentos necessarios para ella assentar as suas deliberações.

O *prefeito* é o chefe unico de toda a administração da provincia, o delegado da auctoridade do rei, e para quanto é do bem-estar e commodidade dos povos, investido de todas as attribuições ¹.

E' a unica via legal e ordinaria da correspondencia de todas as auctoridades, com o governo e as côrtes.

Incumbe-lhe: 1.º mandar proceder na conformidade da lei, a todas e quaesquer eleições, e á formação da pauta dos jurados; 2.º convocar, abrir, fechar e prorogar a junta

¹ Tit. 2.º, cap. 1.º, lei de 16 de maio de 1832.

geral; 3.º propor ao rei a dissolução de qualquer corpo electivo; 4.º inspeccionar e dirigir a execução das leis e regulamentos geraes; 5.º ajustar as contas dos sub-prefeitos e provedores; 6.º ordenar o pagamento a todos os funcionarios; 7.º dar ou mandar dar posse a todos os empregados seus subordinados, suspendel-os do exercicio ou vencimento, demittil-os ou propor a sua demissão ao governo; 8.º fiscalisar e superintender todos os estabelecimentos de beneficencia, piedade e ensino publico, e bem assim a cobrança dos impostos geraes e locaes ou de outras receitas publicas, a aquisição e reivindicação de quaesquer bens ou direitos do dominio publico; 9.º exercer, por si e por seus delegados, a policia geral, tanto a respeito das cousas como das pessoas, nas suas relações com o bem commum do estado e dos cidadãos; 10.º empregar as rendas da provincia nas suas obras de utilidade geral; 11.º dirigir, corrigir e inspeccionar as auctoridades administrativas, tanto no que respeita á direcção municipal, como no que é de delegação regia; 12.º em todos os casos de conflicto ou incerteza da auctoridade, é do *prefeito a attribuição duvidosa*. Junto ao prefeito ha um secretario geral, nomeado pelo rei; durante a ausencia do **prefeito** faz interinamente as suas vezes o conselheiro de **prefeitura mais antigo**, e definitivamente o sub-prefeito **mais antigo da provincia**. O conselho de prefeitura é composto de **tres membros** nomeados pelo rei, e constitue a primeira instancia do *contencioso administrativo*, questão de que nos occuparemos em separado.

Entre o municipio e a provincia existia a *comarca administrativa* ou sub-prefeitura, composta de um certo numero de concelhos. Havia n'ella uma junta formada de procuradores eleitos pelas camaras municipaes, na proporção de dois procuradores por cada concelho da comarca. Era das suas attribuições: 1.º eleger os procuradores á junta geral de provincia; 2.º fazer a repartição das contribuições

directas e do contingente dos recrutas entre os concelhos, e informar as respectivas reclamações das comarcas; 3.º contrahir empréstimos, e contratar a execução de obras do interesse geral da comarca, com auctorisação das côrtes; 4.º examinar e approvar as contas annuaes do sub-prefeito, dos rendimentos privativos da comarca que elle administra; 5.º fazer um relatorio annual do estado e necessidades da comarca dirigido ao prefeito.

O sub-prefeito dá todas as informações á junta de comarca para ella assentar as suas decisões, de cuja execução é encarregado, e assiste ás suas sessões com voto consultivo.

O sub-prefeito é de nomeação regia. Tem as mesmas attribuições na comarca, *mutatis mutandis*, que o prefeito tem na provincia; é subordinado a este, e deve dar-lhe todas as informações e conta de todos os seus actos. Tem um secretario.

Por esta organização fica na mão do prefeito e do seu delegado, o sub-prefeito, toda a administração. A acção dos corpos electivos do districto é quasi que exclusivamente consultiva e de informação, se exceptuarmos a repartição da contribuição directa entre as comarcas e concelhos, e a criação das fintas e derramas. O prefeito ordena, dirige, executa e fiscalisa todos os serviços, quer sejam de interesse geral quer local, e exerce a tutela sobre os municipios em nome do poder central. Com similhante systema era impossivel dar vida ás localidades, interessar os povos na sua administração, e deixar de abrir as portas a muitos abusos do governo, sobretudo n'um regimen como é o representativo, cuja base essencial é a genuidade e pureza da eleição.

A idéa racional das comarcas administrativas, cuja realisação é indispensavel para conciliar as necessidades da administração com a permanencia dos pequenos concelhos,

ficou assim prejudicada pela reacção que se levantou, principalmente contra os *sub-prefeitos*, que se tinham convertido em agentes eleitoraes do governo debaixo da direcção dos prefeitos, como delegados immediatos d'este, a ponto que Passos (Manuel), no relatorio da sua reforma administrativa de 1836, os qualifica de *pachás*.

O contencioso administrativo, essa anomalia judicial importada de França, encontra pela primeira vez entre nós a sua definitiva consagração, e não concorreu pouco para tornar odioso ao povo um *systema*, que deixava os seus interesses e os seus direitos na mão dos agentes do governo, e de tribunaes dependentes do seu arbitrio, nos quaes o estado era juiz e parte ao mesmo tempo.

As côrtes de 1834, as primeiras reunidas depois da restauração liberal, occuparam-se d'esta questão, e procuraram attender ás reclamações dos povos, resultando d'este trabalho a lei de 25 de abril de 1835.

O reino foi então dividido em dezeseite districtos administrativos, cada districto subdividido em concelhos, sendo supprimidas as comarcas como divisão administrativa. O conselho de prefeitura foi substituido pelo *conselho de districto*, formado de tres membros mais antigos da junta geral, passando para este as *attribuições* d'aquelle, menos nas questões *puramente contenciosas*, que foram *devolvidas ao poder judicial*, auctorisando-se a creação em cada freguezia de uma junta de parochia eleita pelos habitantes.

Estas disposições foram confirmadas e desenvolvidas pelo decreto de 18 de junho de 1835.

Esta legislação não conseguiu remediar a maior parte dos inconvenientes da anterior, e peiorou-a em alguns pontos. Se evitou os abusos dos sub-prefeitos, supprimindo-os, supprimindo as comarcas administrativas, deixou os pequenos municipios, que alli se agrupavam, sem abrigo e sem elementos para se administrarem; se ao provedor,

nomeado pelo governo, substituiu o administrador do concelho, escolhido pelo rei em lista triplice ou quintupla de eleição directa, não limitou como devia as attribuições d'este, nem lhe deu o verdadeiro character de gerente dos interesses geraes e de mero fiscal dos locaes; se substituiu os conselheiros de prefeitura de nomeação regia pelos conselheiros de districto electivos, e devolveu com acerto aos tribunaes ordinarios a jurisdição contenciosa, deixou o conselho de districto constituido de fôrma que não tinha alcance nem significação, e formava uma excrescencia administrativa; se facultou judiciosamente a criação das juntas de parochia e instituiu os seus commissarios, não estabeleceu bem os deveres da parochia, e as condições da sua existencia, que deixou entregues ao arbitrio de uma indicação vaga; se substituiu á eleição dos membros da junta geral, feita pelas juntas de comarca, o mesmo systema indirecto que se seguia para a eleição de deputados, augmentando a efficacia do principio electivo, esqueceu-se, por outra parte, de cercear as exaggeradas attribuições do governador civil, que do prefeito só perdera o nome, e de dotar com ellas as desherdadas e pobres juntas geraes, condemnadas a uma quasi nulla e precaria existencia. A administração districtal não adiantou um passo na estrada do progresso, e a tutella dos municipios continuou a ser exercida pelos agentes do poder central.

§ 2.º

A revolução de setembro, proclamando de novo a constituição de 1820 em substituição da carta constitucional de 1826, precisou harmonisar a organização administrativa com os principios consignados n'aquella constituição, de que já demos noticia; para esse fim promulgou o codigo administrativo de 30 de setembro de 1836. Este codigo tomou por base a lei de 25 de abril e o decreto de 18 de

julho de 1835, cujas disposições desenvolveu, aproveitando os regulamentos administrativos publicados, na parte em que os julgou abonados pela experiencia.

A idéa politica era a que principalmente então preoccupava os espiritos. Não se queria que a corôa podesse sem limitação escolher os seus agentes administrativos nas localidades, porque se reputava essa faculdade pouco liberal e oppressiva; e, por outra parte, julgava-se uma necessidade alterar a instituição do conselho de districto, que decidia os recursos sobre a validade das eleições, porque sendo composto de tres membros, e presidido pelo governador civil, com voto de qualidade, bastava que um d'elles fosse parcial do governo para este vencer alli todos os recursos. Debaixo d'estas impressões, e da difficuldade de resolver as questões contenciosas da administração, por não poder o conselho de estado conhecer dos recursos de que tratavam os artigos 32.º e 100.º do decreto de 18 de julho de 1835, é que principalmente se elaborou o novo código. O caracter liberal d'aquella revolução tambem fez introduzir algumas disposições mais democraticas na organização dos municipios e das parochias, de que trataremos em outro lugar.

Manteve-se, pois, a disposição da legislação de 1835, que obrigava o rei a escolher os seus agentes nas localidades de entre os individuos comprehendidos n'uma lista de eleição popular, e elevou se o numero de conselheiros de districto a oito, eleitos pela junta geral, quatro effectivos e quatro substitutos, devendo em muitos casos funcionar seis, fóra o presidente que era o administrador geral.

As attribuições d'este conselho foram muito ampliadas: competia-lhe conhecer dos recursos perante elle interpostos; das insinuações de escripturas de doação, feitas pelos administradores de concelho; de todos os actos da administração, pelos quaes os cidadãos ou corporações se jul-

gassem offendidos nos seus direitos ou interesses, derivados de leis ou de contractos; das duvidas sobre jurisdicção das auctoridades administrativas; das escusas dos cidadãos para quaesquer cargos electivos; da validade das eleições; das controversias em materia de pura administração orphanologica, cuja decisão não pertence ao poder judicial; dos requerimentos das camaras nas questões de contractos de obras, de alienação e aquisição de bens, de pleitos a intentar ou defender ¹. Ajustava e approvava as contas das camaras, concedia alvarás de emancipação e perfilhamento, precedendo as formalidades legais. D'esta vez o conselho de districto não ficou mal quinboado.

As attribuições deliberativas das juntas geraes foram tambem acrescentadas com a de auctorisar as decisões das camaras, relativas a aquisição ou alienação de bens e aforamentos, a intentar ou a defender pleitos, e a executar obras de interesse municipal: além d'isso deu-lhe mais; a de designar as quotas com que os concelhos deviam contribuir para os expostos, os pontos onde deviam estabelecer-se as rodas, e a de nomear o thesoureiro geral do districto.

Aos corpos administrativos só competia, porém, deliberar; a execução das suas resoluções era confiada exclusivamente aos magistrados administrativos, que permaneceram com as mesmas attribuições, exceptuada a execução das deliberações das camaras, que pertencia ao seu presidente.

Esta reforma marcou um grande progresso nas nossas

¹ A decisão dos recursos tinha só effeito devolutivo. Decidia em ultima instancia os negocios da sua competencia, que não pertencessem ao contencioso administrativo (dos quaes havia recurso para a relação do districto) salva a excepção das posturas municipaes, das quaes havia recurso para os tribunaes judiciaes de primeira e segunda instancia (artigo 22.º, § 27.º n.º 1).

instituições administrativas. Tornou-as mais liberaes, alargando a base eleitoral, e augmentando as attribuições dos corpos electivos. Inspirou-se das idéas de 1820, e poz ao serviço d'ellas a experiencia posteriormente adquirida. Mas subordinando-se ao enganoso axioma, que ainda hoje é egualmente recebido, de que é proprio de muitos deliberar e executar de um só, deixou todas as attribuições executivas nas mãos dos agentes do governo, esbulhando d'ellas os corpos electivos, de que resultou ficarem estes annullados na sua acção, e inutilisadas, no seu effeito positivo, as disposições liberaes da nova legislação.

Pela multiplicação das attribuições deliberativas dos corpos electivos, sem auctoridade para as executarem ou fazerem executar, e pela confusão das funcções de inspecção e fiscalisação do poder central com as de gerencia proprias das localidades, augmentou os conflictos entre estas e os delegados do governo, creando attritos sem dar garantias. D'aqui nasceu, em grande parte, a inefficacia e o descredito d'esta reforma, que só vigorou até 1840 ¹.

A lei de 29 de outubro de 1840 representa uma reacção contra os principios que dictaram o codigo administrativo de 1836. O seu pensamento foi fortalecer a auctoridade e afastar toda a influencia popular. Restringiu-se a acção do principio electivo, e todos os funcionarios administrativos desde o regedor de parochia até ao administrador geral passaram a ser exclusiva e livremente nomeados pelo go-

¹ A excessiva multiplicação de cargos electivos, para que não havia pessoas idoneas nas localidades, muito concorreu sem duvida para dificultar a execução d'esta reforma; todavia, deve ponderar-se que as paixões politicas, então em effervescencia, não consideravam idoneos senão os individuos da sua parcialidade, e promoviam luctas e conflictos que perturbavam o processo eleitoral; a par d'isso, a inexperiencia politica e administrativa, grande em todos, sobrelevava no partido dominante, força é confessal-o.

verno; a parochia perdeu a sua entidade administrativa, e o conselho de districto voltou a ser tribunal de primeira instancia do contencioso administrativo, que foi resuscitado e definida a sua jurisdicção. Os membros das juntas geraes, que eram eleitos como os deputados ás côrtes, passaram a ser nomeados pelas camaras e pelos conselhos municipaes que a lei creou. O administrador geral, em conselho de districto, é quem designa o numero de procuradores que deve eleger cada municipio na razão da sua respectiva população. As attribuições das juntas e dos administradores geraes não foram alteradas. Estavam lançados os lineamentos do codigo administrativo publicado em 1842, que ainda hoje vigora.

Por este codigo a administração ficou, por assim dizer, entregue aos agentes do governo desde a parochia até ao districto. As attribuições do governador civil, do administrador do concelho, e do regedor de parochia foram ampliadas e fortalecidas, ao passo que as das corporações electivas foram cerceadas e tolhidas nos seus effeitos praticos, porque a sua execução depende do governo ou dos seus funcionarios, e a maior parte das vezes tambem a iniciativa dos mais importantes negocios que interessam a administração local. As juntas geraes foram quasi que annulladas, crescendo em importancia os conselhos de districto, cujos membros ficaram sujeitos á demissão do governo, não obstante constituirem o tribunal de primeira instancia do contencioso administrativo, que tomou exaggeradas proporções, e veio complicar e intorpecer a administração.

Aos municipios deram-se muitas attribuições, mas sem os meios nem a liberdade de acção indispensaveis para as exercitarem.

As innumeras e successivas portarias que teem interpretado differentes artigos do codigo, para fixar o seu sentido

e facilitar a sua execução, inçaram-n'o por forma tal de commentarios, que mais o complicam do que o esclarecem, em regra, quando o não deturpam, na sua doutrina como na sua forma, avolumando mais o accessorio do que o principal.

§ 3.º

O periodo de trinta annos, em que tem vigorado este codigo, auctorisa a seu respeito um juizo que não pôde taxar-se de precipitado; nenhum, porém, mais competente e insuspeito do que o exarado n'um documento governativo, fundado em informações officiaes, como é o relatorio da ultima reforma administrativa apresentada, em 12 de janeiro de 1872, ao parlamento. Diz-se alli: «o estado actual é mau; «os documentos officiaes denunciam a anarchia na administração por falta de vida local, por falta de pessoal habilitado, pela penuria de recursos, e pelo desaproveitamento «ou dissipação dos que ainda ha n'algumas partes. Em cima «e em baixo se tem errado. Hoje é menor o perigo de «tentar uma reforma do que o de continuar na confusão «que perturba toda a administração.» Concordamos com estas apreciações; e a opinião publica, exigindo ha muito esta reforma, que por diferentes vezes e por diversos governos tem sido infructiferamente tentada, parece tambem abraçal-a.

Aprofundemos mais o nosso exame da administração districtal, sem nos embrenharmos em demasiadas minucias.

O governador civil, segundo a legislação actual, o chefe superior de toda a administração do districto ¹, é nomeado livremente pelo rei. Na sua falta ou impedimento, e emquanto o governo não determinar quem o substitua, faz as

¹ *Codigo Adm.* tit. III cap. I.

suas vezes o secretario geral, e na falta d'este o mais velho dos vogaes do conselho de districto. Compete-lhe: mandar proceder aos recenseamentos e á eleição dos deputados da nação e de todos os corpos e auctoridades eleitoraes do districto, nas epochas e nos termos que as leis determinam; convocar, abrir, fechar, addiar e prorogar a junta geral do districto; propôr ao governo e, auctorisado por elle, ordenar a dissolução de qualquer corpo administrativo eleito; transmittir as leis, regulamentos e ordens superiores ás auctoridades subalternas, *dando-lhes as instrucções couvenientes para a sua execução*; a inspecção geral e superior sobre a execução de todas as leis e regulamentos de administração, *provendo por actos seus ás necessidades do serviço publico*, ou representando ao governo quando exijam providencia superior; — fazer uniformar e aperfeiçoar os methodos e modelos de todo o expediente, na conformidade das ordens do governo; fazer organizar a estatistica e cadastro do districto; regular o processamento, que estiver a seu cargo, das folhas dos ordenados e outros vencimentos; dar ou mandar dar posse a todos os empregados, que estão debaixo da sua inspecção; *nomear para todos os empregos* que não tem por lei modo especial de nomeação; *suspender do exercicio e vencimento todos os empregados* que estão debaixo da sua inspecção, dando immediatamente conta ao governo, quando a suspensão recair em empregados de nomeação regia, ou de eleição popular, ou qualquer outro pago pelo thesouro; *superintender* em todos os magistrados, funcionarios e corpos administrativos do districto, e em *todos os objectos da competencia* d'elles; tomar e fazer tomar posse e conta de todos os bens e direitos que pertençam á fazenda, e superintender nos seus rendimentos e administração; promover e fiscalisar a arrecadação das contribuições e rendas do estado; *superintender todos os estabelecimentos* de instrucção primaria e se-

cundaria ; *superintender todos os estabelecimentos* de piedade e beneficencia, *promovendo o seu melhoramento* regulando a sua *administração*, fiscalisando as suas despesas, e exercer o direito de *demittir os seus empregados e dissolver as suas mezas*, nomeando *commissões* que as substituam até nova eleição ; dar, executar e fazer executar todas as providencias necessarias para manter a ordem e segurança publica ; conceder passaportes para fóra do reino a nacionaes e estrangeiros ; conceder licenças para uso e porte d'armas ; em geral *executar e fazer executar todas as leis e regulamentos de policia*.

Pela enumeração d'estas attribuições do governador civil, que ainda não são todas, fica bem patente que toda a acção da gerencia administrativa, geral ou local, está na sua mão, e que d'elle dependem todas as corporações e auctoridades administrativas, que não podem dar um passo sem o seu incitamento, a sua auctorisação ou a sua approvação.

A epocha, o modo e o tempo das funcções da junta geral, e mesmo a sua existencia, tudo depende da vontade do governador civil, que é quem a convoca, quem a encerra, quem a proroga ou quem a vota á dissolução, se lhe não agradar o seu proceder, ou **condemna** á nullidade os seus actos sob pretexto da falta de qualquer formalidade. Isto, depois de a ter feito nomear pelas camaras e conselhos municipaes debaixo da sua influencia. A mesma sorte espera qualquer corpo administrativo eleito, que não se submeter á direcção do governador civil, pois a todos pôde dissolver, com auctorisação do governo, de quem é empregado de confiança. Não só manda executar as leis e os regulamentos, mas dá as *instrucções convenientes* para a sua execução, provendo por *actos seus ás necessidades do serviço*.

Nomeia para *todos os empregos* que não teem por lei modo

especial de nomeação, suspende os empregados sujeitos á sua inspecção.

Por este modo as leis são executadas á sua vontade, que muitas vezes pôde estar em desaccordo com a justiça, para acceder a caprichos, especular com influencias, e satisfazer a fins politicos contrarios á boa administração. — Isto mesmo acontece com os compromissos dos estabelecimentos de piedade e beneficencia, cujas mezas pôde dissolver e cujos empregados pôde demittir. No que respeita á policia, esta fica-lhe completamente na mão.

Tão vastas attribuições exercidas por um agente do governo, muitas vezes desconhecedor das necessidades locais do seu districto, as quaes mal pôde estudar, attenta a mobilidade do seu cargo, sujeito ás contingencias politicas e aos caprichos dos diversos ministerios que se succedem, um tal funcionario devia ter necessariamente junto a si quem o informasse, quem o ajudasse no desempenho da sua ardua tarefa, e quem conservasse as tradições administrativas. Effectivamente ha ao lado do governador civil o conselho de districto e o secretario geral, que representam este papel.

O conselho de districto é composto do governador civil, que é o presidente, e de quatro vogaes effectivos e quatro substitutos nomeados pelo rei sobre proposta da junta geral em lista triplice.

As qualificações para conselheiro de districto são as mesmas exigidas para ser membro da junta geral.

Este conselho coadjuva o governador civil como corpo consultivo, exerce com elle attribuições deliberativas, e tem, como tribunal, a jurisdicção do contencioso administrativo em 1.^a instancia.

Ao governador civil em conselho de districto, pertence : — approvar, modificar ou annullar as deliberações das juntas de parochia sobre a conveniencia de fazer contribuir as

irmandades ou confrarias para despesas parochiaes ; — auctorisar a applicação das sobras das ermidas a beneficio da parochia ; — regular a fruição dos bens de logradouro commun das parochias pertencentes a differentes concelhos ; — approvar as posturas municipaes, que auctorisarem as juntas de parochia a lançar derramas, — approvar os orçamentos e regularisar definitivamente as contas das irmandades, confrarias e mais estabelecimentos pios e de beneficencia ; — auxiliar com as sobras das rendas das irmandades ou confrarias os estabelecimentos pios mais necessitados ou mais uteis, ouvindo as juntas de parochia e as camaras respectivas ; — propôr a annexação dos concelhos para o effeito de terem um só administrador ; prorogar por mais trinta dias o praso dado ao conselho de districto para resolver sobre posturas municipaes ; ordenar o pagamento das despesas municipaes regularmente auctorisadas e liquidadas quando o presidente da camara se recusar a fazel-o ; — designar o dia para a eleição dos procuradores á junta, o numero que deve dar cada concelho, ou os concelhos que devem reunir-se para nomear um procurador ; — declarar a illegalidade das reuniões da junta geral ; — prover nos negocios urgentes da competencia d'esta, quando ella não se reúne, depois de duas convocações, em numero legal, ou se separa sem deliberar a esse respeito ; — declarar a nulidade das deliberações dos corpos administrativos sobre objectos estranhos ás suas attribuições. Em todos estes casos, o concelho de districto é meramente consultivo. Nos casos omissos o governador civil provê, dando conta ao governo ¹.

Sendo os membros do conselho de districto nomeados pelo governo, embora sobre lista triplice, em vez de serem

¹ Artigos 231, 260, 277 e seguintes do Codigo Administrativo de 1842.

eleitos pela junta geral, é evidente que ficam mais dependentes do governador civil, e portanto dão menos garantias de isenção e desassombro da sua opinião; tanto mais, se nos recordarmos de que a junta geral não é eleita directamente pelos cidadãos, mas pelas camaras e conselhos municipaes já influenciados pelo governo e seus agentes. — Em todo o caso, o seu voto é meramente consultivo sobre todos os assumptos que acabamos de referir, e o governador civil fica livre de tomar as resoluções e dar as ordens que julgar convenientes¹, intromettendo-se até nos mais pequenos negocios da economia das localidades, e podendo mesmo paralisar a gerencia municipal adiando a execução das posturas das camaras, e dos regulamentos da sua administração. — Era preciso que o conselho de districto emanasse, embora em eleição indirecta, do voto dos povos, para que elle tivesse as necessarias condições de independencia e de auctoridade, e não fosse, pela sua origem suspeito de ser um instrumento do governador civil.

O secretario geral, que é tambem secretario do conselho de districto, é nomeado pelo governo livremente, e, em regra, é um bacharel estranho ao districto, que o não conhece e que pouco auxilio póde prestar ao governador civil com as suas informações ou com os seus conhecimentos especiaes.

Hoje só excepcionalmente se encontram nos governos civis secretarios que conheçam a administração geral e a peculiar do seu districto; a maior parte das vezes é um 1.º official quem representa esse papel, e se converte em braço direito do governador civil. Não ha, porém, garantias de que este funcçionario tenha as sufficientes habilitações, por

¹ Das decisões tomadas pelo governador civil, com voto consultivo do conselho de districto, não cabe recurso para o conselho de estado (decreto de 22 junho de 1852) nem o voto do conselho póde ser fundamento para recurso (decreto de 15 de dezembro de 1860).

que são mui escasas as que se exigem para entrar nas secretarias dos governos civis, cuja organização se não acha regulada por lei e está entregue ao arbitrio das portarias, e a sorte dos empregados á brandura dos costumes ou aos caprichos de favor.

Para remediar este inconveniente é que nós propomos a criação do secretario da junta geral e commissão districtal, como cargo permanente, provido por concurso. Então o actual secretario geral será apenas um empregado politico, um agente da administração geral, como o governador civil, e deverá substituil-o nos seus impedimentos; o que não podia era accumular todas as funcções que hoje o sobre-carregavam, e que em parte eram incompativeis. As repartições administrativas districtaes devem ter, como todas as repartições publicas, um regimento para regular o seu serviço, a admissão, accesso e demissão dos seus empregados.

Já nos referimos ás attribuições do conselho de districto como corpo consultivo, vejamos as suas attribuições como corpo deliberativo ¹. Compete ao conselho de districto como corpo deliberante com o governador civil: designar os dias do anno em que se hade proceder ás eleições directas para os cargos municipaes ou parochiaes; conhecer das escusas allegadas pelos cidadãos eleitos para procuradores á junta geral, ou para os cargos municipaes; nomear as auctoridades do municipio, do julgado, da comarca e do districto, quando teem deixado de ser legalmente eleitas, não sendo esta disposição applicavel á nomeação dos procuradores ás juntas geraes, nem á dos vogaes do conselho de districto; resolver sobre coutamento de terrenos e pastos, nos casos em que era concedido pelo extincto tribunal do desembargo do paço; auctorisar e alterar as decisões e deliberações mu-

¹ Artigos 277.º e 289.º do Cod. Adm.

nicipaes em todos os casos prescriptos nas leis; votar as contribuições municipaes necessarias para occorrer ás despesas obrigatorias, quando as camaras se recusarem a crear essa receita; approvar as contas tomadas pelos administradores dos concelhos ás irmandades, confrarias, hospitaes, misericordias e a quaesquer outros estabelecimentos de piedade e beneficencia; approvar as contas das camaras municipaes; estatuir provisoriamente ácerca do regimen dos estabelecimentos de piedade e beneficencia nos casos omissoes nas leis e regulamentos; approvar as tarifas dos preços de passagem nas barcas municipaes, designar os logares onde devem estabelecer-se, e homologar os regulamentos policiaes deliberados pelas camaras; auctorisar as camaras municipaes para estabelecerem gratificações aos professores de instrucção primaria nas freguezias ruraes onde não houver professores pagos pelo estado; dar parecer sobre a opposição que se fizer á fundação de qualquer estabelecimento insalubre, incommodo ou perigoso; consultar quando se tratar de estabelecer barreiras nas estradas, e sobre a conveniencia de lhe ser concedido algum subsidio pelo governo para a construcção de estradas districtaes ou municipaes; em geral o conselho exerce as attribuições deliberativas que as leis e os regulamentos lhe incumbem.

§ 4.º

Á vista d'este quadro, é evidente que toda a administração local fica dependente de uma corporação, de que o governador civil é presidente com voto de qualidade. Como ella é composta de cinco membros, e no maximo de seis para casos extraordinarios, basta que o ministerio tenha dois membros seus parciaes no conselho, para que pelo seu agente, decida alli todas as questões como quizer, dominando assim completamente a administração das localida-

des; tanto mais que, se o conselho de districto tiver a ve-
leidade de subtrair-se á influencia ministerial, o governador
civil tem mil expedientes para fazel-o dissolver, e eleger ou-
tro mais complacente e maleavel.

Este incongruente estado de coisas torna-se mais nocivo
por ser irreparavel nas suas consequencias; com effeito, se
reflectirmos que das decisões do governador civil com o
conselho de districto, na qualidade de corpo deliberante,
não ha recurso, por que são consideradas como *actos de
tutella*, e tem o character de resoluções definitivas, veremos
que não ha meio de corrigir os transtornos e damnos, que
podem causar a administração local, pela sua inconvenien-
cia e desacerto.

O conselho de districto, como corpo deliberativo, dentro
dos limites da sua jurisdicção e sem offensa das leis, é pois
absoluto. Exerce uma tutella imperiosa, um poder discri-
cionario, um arbitrio inexpugnavel, sobre os actos dos *me-
nores* sujeitos á sua auctoridade. Não é a superintendencia
e a fiscalisação da gerencia municipal e parochial, para evi-
tar que ellá vá de encontro ao interesse geral, viole as leis
ou offenda os direitos de terceiro; é a intervenção do go-
vernador civil, com a corporação que o coadjuva, no legi-
timo exercicio das suas attribuições, na sua economia do-
mestica, no seu viver intimo, tirando-lhes toda a liberdade,
annullando-lhes toda a iniciativa, paralysando-lhes todos os
movimentos, ou obrigando-os a caminhar segundo as in-
dicações e ordens superiores ¹.

¹ Das decisões do conselho de districto como corpo deliberante não
ha recurso para o governo. (Port. de 16 de fevereiro de 1843, 12 de
junho e 10 de dezembro de 1844). Não o ha tambem para o conselho
de estado. (Decr. de 18 de janeiro de 1856, 18 de março de 1857, 27
de agosto de 1859, 18 de julho de 1860, 2 de março de 1861 e 15 de
maio de 1862).

Só se admitte o recurso quando houver excesso de jurisdicção, vio-

A propria junta geral nada póde fazer, e representa apenas um papel de apparato. As suas attribuições deliberativas limitam-se ao seguinte : fazer a repartição das contribuições directas do estado entre os concelhos do districto ; decidir as reclamações das camaras municipaes para redução das quotas em que forem collectados os concelhos ; votar o orçamento annual da receita e despesa privativa do districto, sobre proposta do governador civil ; votar as derramas necessarias para as despesas districtaes ; contrahir, com auctorisação de lei especial, empréstimos para objectos de utilidade do districto ¹ ; contractar do mesmo modo com qualquer companhia a execução de obras de interesse districtal ; votar as quotas com que os concelhos devem contribuir para a sustentação dos expostos, e applicar-lhes as contribuições e rendimentos que tiverem este destino especial ; designar os logares em que as rodas devem estabelecer-se ; approvar as deliberações municipaes para estabelecimento, supressão ou mudança de feiras e mercados ; approvar as contas que o governador civil deve dar annualmente de todos os rendimentos privativos do districto ² ; nomear o thesoureiro geral do districto d'entre os cidadãos residentes na capital d'elle ³.

A execução de todas as deliberações da junta pertence ao governador civil.

As suas attribuições consultivas são : — informar annualmente de lei expressa, offensa de direitos, conflicto entre o interesse individual e o interesse geral, por que estas circumstancias lhe dão então o caracter *contencioso*. (Deer. de 25 e 28 de maio de 1858 e outros).

¹ Alterado pelo decreto de 21 de julho de 1870, do modo que já indicámos.

² Esta disposição foi modificada — D. D. 1.º e 3.º 19 de agosto de 1869 : estas contas excedendo 4 contos (como todas excedem) são julgadas pelo tribunal de contas.

³ Não póde nomear mais empregado nenhum.

mente o governo sobre os melhoramentos na divisão do territorio; formular annualmente um relatorio do que houver deliberado, e uma consulta sobre as necessidades do districto, melhoramentos de que é susceptivel e meios de o conseguir, que remetterá ao governo.

Póde, pois, dizer-se que as suas principaes attribuições se resumem em approvar despeza e auctorisar receita, sem examinar as contas do districto, que o governador civil lhe devia prestar, porque essas são hoje verificadas pelo tribunal de contas, visto que todas excedem 4:000\$000 réis, que é até onde chega a alçada da junta geral. Uma tal corporação, a não ser como collegio eleitoral do conselho de districto, pouca importancia tem e pouca acção exerce na administração local. Qualquer iniciativa que parta d'ella, no curto prazo que duram as suas sessões, nasce das propostas e suggestões do governador civil, que lhe apresenta o relatorio do estado do districto, acompanhado com todos os documentos necessarios para as suas deliberações, e além d'isso assiste no lugar de honra, á direita do presidente, ás sessões, e lhe indica e formúla as resoluções que deve tomar.

Apezar d'isto é tal o terror que ha das juntas geraes, tal o receio de que ellas se transformem em *convenções revolucionarias*, que o Codigo Administrativo se desentranha em precauções para prevenir qualquer tentativa anarchica d'estas inoffensivas corporações. O modo de convocação, o dia da sua installação, a duração das suas sessões, os assumptos a que se devem restringir, tudo lhes é preceptivamente marcado pela auctoridade superior, e reprimido qualquer desvio, sob pena de annullação dos seus actos, de dissolução, e mesmo de dispersão violenta pela policia, além do procedimento criminal ¹.

¹ Art. 201.º Cod. Adm. — art. 186.º e 188.º Cod. Penal.

§ 5.º

É necessario constituir a administração districtal de modo que ella possa gerir os negocios do districto com a necessaria independencia, debaixo da fiscalisação e superintendencia do estado.

A junta geral, a primeira assembléa electiva do districto, não deve permanecer n'esta situação precaria e pouco decorosa. A junta deve reunir-se de pleno direito nos dias marcados na lei, e ter as sessões que julgar necessarias para tratar dos assumptos administrativos, que cabem nas suas attribuições, embora para as sessões extraordinarias se exija a convocação do governo, e, em todo o caso, se tomem na lei as necessarias precauções para evitar ou corrigir qualquer abuso ou desvio; deve ser directamente eleita pelos cidadãos dos differentes concelhos que compõem o districto, e ter mais amplas attribuições deliberativas, exercendo uma acção importante sobre a direcção dos negocios das localidades, e cooperando na melhor gerencia dos interesses geraes do paiz; deve administrar todos os bens e estabelecimentos do districto, deliberar sobre quaesquer acquisições ou alienações necessarias aos serviços districtaes; crear instituições districtaes de beneficencia, instrucção e educação, ou subsidiar as que não administre; mandar proceder, segundo as leis, á construcção e reparação das estradas districtaes; nomear, demittir, e remunerar os empregados necessarios para os serviços districtaes, que vencem pelo cofre do districto; deliberar sobre os pleitos a intentar ou a defender em nome do districto e transigir sobre elles; celebrar accordos com outras juntas geraes para melhoramentos de utilidade commum aos respectivos districtos; fazer regulamentos para a execução dos diversos serviços, que convenha uniformar em todo o districto; fixar a dotação d'estes serviços, e regular as despesas de

administração districtal ; exercer sobre as camaras municipaes a acção tutelar, que as encaminha, evitando os abusos, os desleixos e os conflictos, sem as tolher no seu desenvolvimento, e na sua vida propria.

N'uma palavra, é necessario que o districto dirija e governe os seus negocios, na conformidade *das leis e regulamentos geraes*, debaixo da fiscalisação e superintendencia do governador civil, representante dos interesses sociaes, em vez de ser este, que tudo governe e dirija, em nome da centralisação administrativa. É o modo de interessar os homens importantes e esclarecidos do districto na sua administração, e de dar vitalidade e iniciativa a este elemento valioso da existencia e progresso nacional, até hoje atrophiado pela compressão de uma viciosa organisação.

Como, porém, a junta geral deve ser uma assembléa numerosa ¹ ella não póde estar permanentemente reunida, nem exercer do modo mais conveniente a acção executiva. Por isso, é indispensavel que de entre si eleja uma commissão, que se encarregue principalmente de desempenhar essa missão, e de a supprir nos longos intervalos em que ella não funciona, provendo ás necessidades diarias da administração.

Esta idéa de encarregar uma corporação não só da parte deliberativa ou consultiva mas da executiva é nova entre nós, onde esta ultima parte era exclusivamente entregue á

¹ Hoje as juntas são, em regra, compostas de 13 procuradores, excepto a de Lisboa que tem 17 e a do Porto 15 ; a proposta de 1872 substitue respectivamente estes numeros por 21, 25 e 23. Reprovamos este systema de fixação prévia, e preferimos a eleição directa por districtos eleitoraes, proporcionalmente á população, como está em pratica na Belgica, na Italia e na Hespanha. Entre nós deve attender-se á differença de população dos districtos, em referencia á sua área, para estabelecer a proporção. Esta differença é sobretudo notavel entre os districtos do norte e os do sul do reino.

responsabilidade individual. A França, de onde temos copiado a nossa legislação administrativa, na sua reforma de 10 de agosto de 1871, já introduziu esta inovação, de ha muito em pratica na Belgica, na Allemanha, na Inglaterra, adoptada em 1865 na Italia ¹ que imitou nas suas leis administrativas a *Belgica*, e na Hespanha pela lei de organização provincial de 13 de novembro de 1870.

Está, pois, condemnada, pela pratica de muitos paizes, aquella regra que teve em França fóros de axioma, e que com elles passou a nossa fronteira, de que a deliberação devia pertencer a muitos, e a execução a um só. Tem-se observado, pelo contrario, que os melhores executores das suas deliberações são aquelles que as tomam, pois que lhes conhecem melhor o sentido e o alcance, e são os mais interessados em que ellas produzam resultados beneficos, que acreditem os seus auctores. Isto desvaneca attritos, e faz com que as providencias resolvidas se realizem com boa vontade ².

Quando, como hoje, ao governador civil, ao administrador do concelho, e ao presidente da camara compete executar as deliberações dos corpos collectivos, que podem ser tomadas contra a sua opinião, acontece que á execução preside um espirito differente d'aquelle que as dictou, e ás vezes até adverso, de modo que *longe* de procurar facilitá-la, pelo contrario, esforça-se em difficultá-la ou illudil-a, de que resultam conflictos e desordem na administração.

A *analogia* que se pretende estabelecer com o poder executivo e legislativo, para d'ahi argumentar contra esta ordem de idéas, não é procedente; as leis são feitas pelo concurso d'aquelles dois poderes, e não *vigoram* sem a sanctão do chefe do executivo, cujos ministros teem, em regra,

¹ Lei de 20 de março de 1865.

² Os diversos serviços são repartidos entre os membros da commissão districtal.

a iniciativa de todas as leis perante as camaras, pois são elles que *dirigem* o governo do estado; e em todo o caso teem as maiorias que os apoiam no parlamento, e nada importante se vota contra a sua vontade, aliás teriam de retirar-se, sendo substituidos por outros que estivessem de accordo com o voto parlamentar: não se dá portanto a hypothese de terem de executar providencias adoptadas contra a sua opinião.

O governador civil pôde estar em minoria na junta geral ou no conselho de districto, o presidente da camara municipal na sua camara, e o administrador do concelho também em desaccordo com as deliberações d'aquelles corpos, que nenhum d'estes funcionarios é obrigado por isso a retirar-se; antes pelo contrario, seja por convicção, por capricho, ou por insinuação superior, muitas vezes persistem nos seus postos para na pratica fazerem sobresair os inconvenientes das providencias, que reprovaram ou criticaram, e annullar nos seus effeitos a victoria dos seus oppositores. De mais, o governador civil e o administrador do concelho, como delegados do poder central, teem mais em vista os interesses politicos do *governo*, e o que elles e este reputam de publico interesse, do que os negocios, cujo alcance immediato tem por limite o *horizonte* do districto ou do municipio, embora, pelo seu *concurso*, venham a influir no interesse geral da sociedade.

Parece-nos, pois, que a *deputação permanente* ou *comissão executiva* nos dá garantias de uma administração districtal mais independente, mais apropriada e mais zelosa, do que a dos agentes do poder central; ella conhecerá melhor os negocios locais, e occupar-se-ha antes dos interesses dos povos, do que das conveniencias politicas do governo.

§ 6.º

Para que esta instituição possa produzir todos os resultados que d'ella ha a esperar, e que tão apreciados são n'outras nações, é necessario que haja todo o cuidado na sua organização; aliás, poderia desacreditar-se e não corresponder a tão fundada expectativa. Cumpre assegurar a boa escolha dos seus membros em numero sufficiente; e ao passo que se alargar a esphera da sua gerencia, já districtal, já de tutela municipal, já de cooperação com os agentes do governo em objectos de interesse geral, deve-se-lhe impor a correlativa responsabilidade, para corrigir as suas demasias, ou evitar os seus desleixos.

O modo pelo qual a *commissão-districtal* é organizada na proposta de lei apresentada ás côrtes em 1872, figura-se-nos tão incompleto e acanhado, que muito receiamos que possa comprometter esta idéa, em vez de a fazer *vingar* na pratica entre nós.

Propõe-se que a nova corporação seja apenas composta de tres membros, eleitos pela junta geral, o que é um numero muito *exiguo* em relação ás funcções que tem a desempenhar. A mesma junta nomeia os vogaes que devem servir de presidente e secretario, e póde substituir *ad libitum* qualquer dos membros da commissão, sempre que o julgar conveniente, o que lhe tira toda a estabilidade e independencia. As suas faculdades limitam-se, a representar em juizo o districto, a propôr o orçamento districtal, a executar e fazer executar as deliberações da junta, e a exercer as attribuições d'esta só nos negocios que não podem ser adiados, e cuja importancia não justifique a sua convocação extraordinaria, isto é, os negocios insignificantes e de expediente ordinario. Todas as suas resoluções só *vigoram provisoriamente* e são revogaveis pela junta, quando d'ahi não resulte damno irreparavel ou prejuizo de direitos ad-

quiridos. A secretaria do governo civil é encarregada do expediente da comissão districtal.

Como se isto não bastasse, para reduzir a comissão districtal a uma excrescencia sem significação, expressamente se declara, para evitar todas as duvidas, que é da competencia exclusiva da junta deliberar sobre: a aquisição e venda de bens; a acceitação de heranças e legados; a criação ou subsidio de estabelecimentos; a criação, supressão e remuneração de empregos; o levantamento de empréstimos; a feitura de regulamentos de policia municipal, que convenha uniformar; a substituição de qualquer dos vogaes da comissão districtal; a fixação das quotas e percentagens da contribuição districtal; a dotação dos serviços e a distribuição da despeza, e finalmente a approvação do orçamento districtal. A jurisdicção contenciosa continua a pertencer ao conselho de districto.

Como se vê, a comissão districtal fica reduzida a tão pouco, é uma amostra tão deficiente da instituição que se pretendeu transplantar, que nem como simples ensaio pôde servir para provar nada. Por esta fôrma as coisas peioram em vez de melhorar. Tiram-se ao conselho de districto as attribuições administrativas, as de tutela que exercia de cooperação com o *delegado* do *governo* e sob sua direcção, e entregam-se á junta geral que, pela natureza da sua constituição, as não pôde exercer; e para remediar este grave inconveniente, cria-se uma comissão a que faltam todos os elementos e todas as condições para poder supprir esta lacuna.

A idéa da *comissão districtal, executiva* ou *permanente*, que foi considerada em França como o ponto capital da reforma da administração provincial ou departamental, alli promulgada em 1871, e que o deve ser de qualquer reforma que tente modificar seriamente o nosso defeituoso systema de centralisação administrativa, ficará completamente pre-

judicada por qualquer imitação rachitica e enfesada, que não serviria senão para anarchisar a administração, e para a deixar, sem rumo e sem direcção, entregue á inercia e á incuria, ou emmaranhada no labyrintho do contencioso administrativo.

Para haver uma commissão districtal, que desempenhe o papel de um corpo executivo, é indispensavel que ella tenha o pessoal e os meios necessarios, a congruente independencia e liberdade de acção, as attribuições e obrigações proprias, e a consequente e effectiva responsabilidade dos seus actos, a qual se lhe não pôde exigir, nem impor fóra d'estas condições. Se queremos transplantar da *Belgica*, da França, da Hollanda, da Allemanha e da Italia para o nosso paiz a commissão permanente, que funciona no systema administrativo d'esses paizes, a contento dos povos e dos governos, é necessario que, no intuito de aclimar entre nós esta instituição, não a decotemos por fórmula tal que ella nunca possa vicejar no nosso ambiente. Deixemos-lhe os elementos de vitalidade que lhe são essenciaes para poder vingar e fructificar.

Pugnamos pelo pensamento de entregar, se não absolutamente, pelo menos em grande parte, a tutela dos municipios aos districtos e a das parochias ás municipalidades, em vez de a conservar nas mãos do poder central ¹, graduando convenientemente a transição do estado actual para o novo modo de ser administrativo, a fim de não interromper o regular andamento dos negocios. Mas para realizar esta transformação, não devemos perder de vista o nosso estado actual e os nossos habitos. Hoje, força é confessal-o, o impulso do governo e dos seus agentes é que põe em movimento a machina administrativa, com raras excepções;

¹ Na essencia, hoje, como vimos, o conselho de districto é, pela sua constituição, dominado pelo governador civil.

onde elle desfallece ou não chega, a vida local definha e amortece, porque os povos acostumaram-se a esperar tudo do governo. Se se extingue ou desfalca esta força de impulsão é necessario suppril-a por outra, aliás corre-se o risco de substituir aos abusos da centralisação os inconvenientes da incuria e da apathia. Se a politica partidaria faz com que a acção do poder central se transvie, derivando-se d'ahi transtornos administrativos, de que as localidades soffrem, é todavia innegavel que á influencia esclarecida d'aquelle poder e dos seus delegados devem ellas muitos melhoramentos, de que estariam privadas sem essa iniciativa, sobretudo nos concelhos ruraes, ou nos pontos mais afastados dos grandes centros de população.

É necessario, pois, prever estas difficuldades e accomodar a reforma a estas circumstancias, que não desaparecem n'um momento com a simples mudança de instituições. O novo centro de acção, que se cria nos districtos, organisando a commissão executiva, deve portanto constituir-se por fórma, que não faça sentir a cada instante a falta da intervenção do governador civil em todos os negocios, pela auctoridade e illustração das pessoas que devem formal-a, pelo alcance das faculdades que lhe são conferidas, e pela effectiva responsabilidade que lhe deve ser imposta.

Parece-nos que a commissão executiva, para ter o caracter de uma instituição séria, deve ser composta pelo menos de cinco vogaes effectivos e cinco substitutos, que suppram aquelles nas suas faltas ¹. O secretario deverá ser o mesmo da junta geral, por esta nomeado, constituindo um cargo

¹ Hoje o nosso conselho de districto tem 4 vogaes effectivos e 4 substitutos. Em França, pela lei de 1871, o numero dos vogaes da commissão executiva varia de 7 a 10. Na Belgica deve ser ao menos 1 por cada julgado (de juiz de paz). Em geral, esta commissão é mais numerosa em todos os paizes, do que propõe o projecto de 1872, que fixa o numero em 3. Vide Hesse e Batebie, obr. cit.

administrativo permanente, para o qual se exigirão as adequadas habilitações, e será provido por concurso. Assim se obterá um empregado com a necessaria aptidão, conhecimentos e pratica dos negocios, que conserve as tradições administrativas do districto, e seja um valioso auxiliar da commissão executiva como é o *greffier* na Belgica e o *clerk* na Inglaterra.

A commissão executiva e a junta geral renovar-se-hão todos os dois annos por metade, afim de alcançar a garantia de ter sempre na administração districtal individuos feitos na pratica dos negocios, e que sigam na sua *gerencia* um certo pensamento ¹.

Para a elegibilidade dos membros da junta geral accetamos uma base ampla, comquanto sujeita a certas restricções, admittidas mesmo nos povos mais livres ²; mas reputamos necessario estabelecer algumas incompatibilidades, com o fim de acautelar a idoneidade dos deputados á junta geral, e dos vogaes da commissão executiva, que ella deve eleger no seu seio. Na Belgica, na Italia, na Allemanha, na Hespanha, em todos os paizes onde existe em pratica este systema, adoptaram-se estas precauções de acertada previdencia, posto que a lista das incompatibilidades não seja em toda a parte identica, e dependa das condições peculiares de cada paiz.

Não devem poder ser eleitos para a junta geral: os ministros de estado e os conselheiros de estado effectivos; os empregados publicos amoviveis, civis ou militares, em effectivo serviço; os funcionarios judiciaes de qualquer cathe-

¹ Art. 91.º, lei provinc. belga.

² Na Belgica exige-se uma certa quota de imposto além da residencia no districto durante um certo tempo. Nos outros paizes impõe-se condições semelhantes, sem fallar da exigencia de estar no gozo dos direitos civis e politicos, que é commum em toda a parte, para votar e ser votado.

goria; os clérigos de ordens sacras; os empregados das administrações locais; os contratadores de rendimentos, empreitadas e fornecimentos sujeitos a administração ou fiscalização da junta geral; os cidadãos privados ou suspensos dos seus direitos civis ou políticos, por sentença judicial passada em julgado; os parentes até ao segundo grau; os membros de quaesquer outros corpos electivos de ordem administrativa, comprehendendo os thesoureiros, ou recebedores de qualquer estabelecimento de piedade e beneficencia. Além d'estas incompatibilidades, communs á junta geral e á commissão executiva, para esta não poderá ser eleito nenhum membro da junta que seja advogado litigante, parente ou affim até ao quarto grau, ou membro do corpo legislativo. Os advogados, vogaes da commissão executiva, não poderão fazer consultas particulares nos negocios da competencia da commissão, nem tomar parte nas deliberações sobre assumptos a respeito dos quaes tenham consultado anteriormente á sua eleição ¹.

Já indicámos summariamente as attribuições que deveriam exercer as juntas geraes, agora resumiremos as que devem caber á commissão executiva. Compete a esta commissão: executar e fazer executar todas as deliberações e accordos da junta geral; prover ao regular andamento dos negocios diarios da administração do districto, bem como ao cumprimento das leis e regulamentos geraes na parte que lhe respeita; resolver sob sua responsabilidade os assumptos da competencia da junta, devendo na primeira reunião da junta dar conta d'esses actos, que ella poderá approvar, ou modificar, salvo o caso de damno irreparavel ou de prejuizo de terceiro; propôr a nomeação dos empregados á junta, nomeal-os temporariamente ou suspendel-os

¹ N'estas indicações cingimo-nos principalmente ás leis belgas de administração provincial de 30 de abril de 1836, 12 de março, 20 e 26 de maio de 1848, e 29 de fevereiro de 1860.

até que esta decida; ordenar os pagamentos legalmente autorisados; representar em juizo o districto; fazer annualmente á junta um relatorio sobre o estado da administração do districto, e propôr-lhe as providencias que julgue de utilidade; submeter-lhe as contas do ultimo exercicio, assim como o orçamento da receita e despesa do anno seguinte.

A commissão executiva deve, como hoje o conselho de districto, nomear as auctoridades municipaes, quando teem deixado de ser legalmente eleitas; votar as despesas obrigatorias dos municipios quando as camaras a isso faltarem, e depois de advertidas se recusarem fazel-o; approvar as contas tomadas pelos administradores de concelho ás irmandades, confrarias, hospitaes, misericordias e mais estabelecimentos de piedade e beneficencia; approvar as contas das camaras municipaes e os respectivos orçamentos, que lhe cumpre regularisar.

Com a organização da commissão executiva, que substitue o conselho de districto, torna-se inutil a conservação d'este, que ficaria sendo uma mera excrescencia. A reforma, proposta em 1872, reserva-lhe unicamente as attribuições de tribunal de primeira instancia do contencioso administrativo; mas como este, em nosso entender, não deve a exemplo da Belgica e de outros paizes, comprehender senão as questões de verdadeira administração, sendo as outras, que envolvem materia de direito civil, devolvidas aos tribunaes ordinarios, que é o mais regular, as funções do conselho de districto perdem n'esta parte a sua maior importancia, e não ha inconveniente, senão vantagem, em que sejam igualmente exercidas pela commissão executiva; tanto mais, que o conselho de districto desempenhava todas as que passam para esta, e além d'isso as que são devolvidas ao poder judicial, ou transferidas para a junta geral.

Como o districto fórma parte da nação e deve concorrer para a sua unidade, é evidente que embora tenha a con-

sentanea independencia e responsabilidade para tratar dos seus negocios, elle está sujeito ao principio de interesse geral da sociedade, representado pela superior fiscalisação do *governo*, e subordinado ás limitações que aquelle principio impõe ás administrações locaes.

Alguns serviços proprios do districto, ou em que elle tem de intervir, são regulados por leis especiaes, outros ha em que aos seus corpos gerentes fica maior latitude, e em que qualquer acto menos acertado póde comprometter o futuro das localidades, malbaratar os seus recursos, e prejudicar as conveniencias sociaes: é necessario acautelar devidamente estas diversas *hypotheses*. O codigo administrativo actual, exaggerando essas precauções, coarcta demasiado, como vimos, a acção da administração districtal.

Parece-nos que tudo se concilia, do modo mais conveniente, se nos cingirmos ás seguintes indicações: todas as deliberações da junta geral e da commissão districtal serão executorias, salvos os respectivos recursos, com effeito de-volutivo ou suspensivo segundo o caso ¹ sem dependencia de auctorisação superior, excepto as que versarem: 1.º sobre alienações, acquisições e transacções de bens moveis ou immoveis, ou pleitos a intentar ou defender, cuja importancia exceder a 10:000/000 réis; 2.º sobre emprestimos para qualquer obra ou estabelecimento de utilidade districtal, cuja importancia não possa ser amortisada por consignação especial, sem prejuizo das receitas normaes, dentro de quinze annos ²; 3.º sobre a creação de estabelecimentos de utilidade publica á custa do districto; 4.º sobre a creação de impostos para occorrer aos encargos ordinarios ou

¹ No cap. 9.º tratamos este assumpto do contencioso administrativo.

² Em França o prazo da amortisação é fixado em quinze annos; na Inglaterra em vinte annos.

extraordinarios do districto. Em todos estes casos será necessaria a approvação prévia do conselho de estado administrativo, homologada por decreto do governo, devendo fixar-se-lhe um prazo, findo o qual se tornarão executorias, sem essa formalidade, as respectivas deliberações da junta geral.

Podem a junta geral e a commissão districtal tornar-se incompativeis com a tranquillidade publica, ou com a ordem e *regularidade* da administração, procedendo de um modo tumultuario, exorbitando das suas attribuições, ou deixando de cumprir os seus deveres, preterindo as formalidades legais, apesar de advertidas pelo governador civil. Para casos d'estes, não bastam os recursos, que ha das suas decisões, é indispensavel armar o governo da sociedade com o direito de suspensão e dissolução d'estes corpos; mas é tambem necessario sujeitar o exercicio d'esta faculdade a regras accomodadas para prevenir os abusos.

A suspensão poderá ser imposta pelo governador civil, mas carece de confirmação do governo sobre consulta do conselho de estado, e não durará senão por um prazo curto, findo o qual, se o governo não mandar proceder judicialmente contra estas corporações, ellas reassumirão as suas funcções. Quando houver dissolução, tambem decretada sobre consulta do conselho de estado, então o governo ordenará o procedimento judicial contra a corporação dissolvida, ou parte d'ella, ou qualquer dos seus membros individualmente, se o julgar necessario ou elles requererem o processo, e em todo o caso mandará proceder immediatamente a uma nova eleição. Para as diversas hypotheses que temos considerado, se marcarão na lei os devidos prazos ¹.

¹ São nullas as deliberações dos corpos administrativos : 1.º quando forem oppostas ás leis e regulamentos geraes de administração ; 2.º

Estes meios de cohibir os excessos ou omissões dos corpos electivos são independentes das providencias immediatas de policia, que as leis auctorisam a tomar, para manter a segurança e ordem publica, do processo crime e penas em que incorre, segundo as disposições do codigo penal, quem tenta perturbar uma ou outra, tornando-se mais grave o delicto, quando é commettido por qualquer corporação ou individuo, abusando da auctoridade de que se acha revestido.

Por este modo parece-nos ficar garantida a liberdade de acção das administrações districtaes, dentro da esphera legal das suas attribuições, e acautelados o estado e os cidadãos contra os seus desvios.

Neste systema, o governador civil exerce funcções de inspecção e fiscalisação sobre a administração local, e trata da execução das leis e regulamentos geraes; assiste, em logar de honra, ás sessões da junta geral e da commissão districtal, podendo tomar parte nas discussões, mas não tem voto deliberativo ¹, communica e executa os accordos e decisões d'estes corpos; inspeciona todas as repartições e estabelecimentos dependentes das administrações locaes, velando em que sejam cumpridas as leis, regulamentos e compromissos, assim como as decisões das juntas e commissões districtaes; dirige a estas corporações as reclamações que julgar opportunas, sobre as quaes são obrigadas a tomar accordo; dá perante ellas todas as informações e esclarecimentos que lhe solicitarem referentes a assumptos

quando versarem sobre objectos estranhos á sua competencia; 3.º quando forem tomadas com preterição de formalidades legais. No capitulo do contencioso administrativo veremos quem é competente para julgar esses casos de nullidade.

¹ Pelo decreto de 16 de maio de 1832, tit. 2.º, cap. 1.º, tem só assento e voto consultivo no conselho de districto. A legislação de 1835 é que lhe deu voto de qualidade.

da sua competencia; tem a direcção superior de todos os estabelecimentos do estado e de todos os serviços de interesse geral que não tiverem administrações especiaes, bem como a fiscalisação com ingerencia directa nos estabelecimentos de piedade e beneficencia, de qualquer ordem, para evitar os abusos ou fazel-os corrigir; deve muito especialmente cuidar da manutenção da ordem publica, no districto a seu cargo, tomando para esse fim todas as providencias necessarias, cumprindo ás auctoridades militares auxilia-o com a força publica, sempre que elle o reclamar.

Na ausencia do governador civil, fará as suas vezes o secretario geral, e na falta d'este, quem o governo designar ¹.

O governador civil não deve substituir a sua acção administrativa á que é propria das localidades; deve perder o character de um administrador local para assumir o papel de *delegado do poder central*, de funcionario do estado e seu proposto, como principal agente politico e de policia social, no sentido lato d'esta palavra. Deve, em ultimo epilogo, occupar-se dos interesses geraes, vigiar os locaes, manter a ordem, e tornar effectiva a responsabilidade de quem deixar de cumprir as leis e regulamentos geraes de administração publica.

§ 7.º

No que respeita á fazenda e contabilidade dos districtos, o codigo de 1842 é muito deficiente, e torna-se necessario organizar este importante ramo do serviço districtal, de modo que o districto possa exercer as suas attribuições e satisfazer os seus encargos, sem o que não poderá ter vida propria nem desempenhar a sua missão administrativa.

Hoje o orçamento annual da receita e despesa deve ser apresentado á junta pelo governador civil, e é sujeito á sua

¹ N'estas indicações seguimos a legislação belga, já citada.

approvação. A junta pouco tempo tem para o examinar, e poucos elementos, a não ser os que lhe fornece o governador civil, para tomar conhecimento d'este trabalho e tirar algum proveito do seu estudo. Ficando o governador civil encarregado unicamente da gerencia dos interesses geraes, e não sendo no districto mais do que inspector e fiscal da administração local, quem deve apresentar esse orçamento é quem tem a seu cargo essa administração, que é a *commissão districtal*, a qual, pelas razões que ponderámos, deve estar mais habilitada a propôr um orçamento adequado ás necessidades e circumstancias do districto.

Em relação a receitas e despesas, as disposições do código são deficientes.

A junta é auctorisada a votar as derramas necessarias para as despesas do districto ¹; estas derramas devem ser proporcionaes ás contribuições industrial e predial que constarem das matrizes, segundo o disposto na lei de 30 de março de 1861. A lei de 15 de julho de 1862 ² auctorisou as percentagens sobre as tres contribuições directas, pessoal, industrial e predial, para as estradas districtaes, as quaes devem ser fixadas annualmente por lei, proposta pelo governo ás côrtes sobre consulta das juntas geraes. Estas votam tambem as quotas com que os concelhos devem contribuir para os expostos. E n'isto se cifram as suas receitas, além dos rendimentos proprios, que são insignificantes, em alguns casos por incuria administrativa, e dos recursos extraordinarios que pode obter por meio de empréstimos. Em tres ou quatro districtos ha impostos especiaes indirectos para obras de portos e barras ³.

¹ Art. 215 a 220 do Código administrativo.

² Para estabelecer os direitos de transito nas barreiras, portagens e barcas de passagem. precisa auctorisação do governo nos termos das leis.

³ Vianna, porto e barra de Vianna, Coimbra (barra da Figueira);

Na exploração d'estas differentes fontes de receita tem havido muito desleixo; a lei de 1862 tem tido lenta execução, omittindo-se muitas vezes a fixação da percentagem annual dos districtos para as suas estradas, posto ser para despesa obrigatoria, e não obstante auxiliar o estado essa construcção com o subsidio de 50 %, que se tem deixado de aproveitar. A lei de 12 de junho de 1871, que fixou aquella percentagem para esse anno, providenciou para que vigorasse em quanto não houvesse outra lei, devendo sempre, em caso de omissão, applicar-se a percentagem auctorisada pela ultima lei. Pelo que respeita aos emprestimos, facilitou-se ás juntas essa operação, evitando-lhes as delongas e difficuldades de approvação de uma lei especial, auctorisando-as a contrahir emprestimos até dez contos, e só d'ahi em diante se exige auctorisação do governo.

Em quanto a despesas, o n.º 4.º do art. 216 do codigo falla só em *geral* das despesas do districto e não as classifica. A lei de 15 de julho de 1862 (art. 18 e 19) classifica-as emquanto ás estradas em obrigatorias e facultativas: as 1.^{as} são as de policia, reparo e conservação das estradas districtaes: as de expropriação e construcção d'estas estradas, para as quaes o estado concorrer com 50 % do custo; o contingente decretado pelo governo com que haja de contribuir cada districto para a despesa de uma estrada *commum*. São *facultativas* as despesas auctorisadas pelo governo para a construcção de qualquer estrada districtal; os subsidios que, com auctorisação do governo, os districtos votarem em favor das camaras municipaes para estradas de 3.^a ordem.

É necessario agrupar as receitas em ordinarias e extraordinarias, e definir a sua origem e natureza; classificar as

Faro (dita de Villa-Nova de Portimão); Ponta-Delgada (obras do porto artificial) e Horta (idem), etc.

despesas em obrigatorias e facultativas, as quaes podem ser ordinarias ou extraordinarias. As despesas obrigatorias devem ter uma receita certa que a ellas occorra completamente; as facultativas ficam mais dependentes das eventualidades e das circumstancias.

As percentagens addicionaes ás contribuições geraes directas; os rendimentos de quaesquer bens proprios, de estabelecimentos do districto; as derramas pelos concelhos; o producto das multas e dos direitos de barreira e portagens, ou quaesquer outros rendimentos que por lei lhe pertençam deverão constituir a sua receita ordinaria. Os rendimentos incertos e eventuaes, como heranças ou donativos, producto de alienação de bens ou de empréstimos, ou subsidios do estado, formarão a receita extraordinaria.

Deve deixar-se, em regra, liberdade ao districto de lançar os seus impostos e crear as suas receitas, como o julgar mais conveniente á sua administração e peculiares circumstancias; mas é necessario resalvar sempre o interesse geral da sociedade, estabelecendo na lei certas prescripções que devem limitar o arbitrio do districto, sem tolher a acção que lhe é propria, nem inhibir de lhe impor e tornar efficaz a responsabilidade de seus actos, a qual não se pôde exigir com justiça, quando quem n'ella incorre não tem a necessaria liberdade.

O districto deve administrar a sua fazenda de modo que não perturbe a economia publica, nem torne impossiveis os impostos geraes de que o estado carece para gerir os negocios da communidade.

A applicação d'estes principios depende muito das circumstancias peculiares do paiz em que se verifica, e n'este ponto seria inconveniente estabelecer regras absolutas, ou imitar servilmente qualquer paiz estrangeiro, por mais perfeita que seja a sua organização.

Se as matrizes das contribuições directas se achassem

feitas com a compativel approximação, o systema dos addicionaes a essas contribuições seria o mais justo e adequado; mas não acontecendo assim, e havendo grandes desigualdades, que é muito difficil corrigir, parece-nos que, do mesmo modo que a junta tem um certo arbitrio equitativo na distribuição dos *contingentes* pelos concelhos, tambem o deve ter em referencia ás *derramas*, não devendo estas ser rigorosamente porporcionaes ao rendimento collectavel, que consta das matrizes, mas distribuidas equitativamente sobre todos os dados e informações, que a junta deve obter, para poder assentar essa distribuição com verdadeira proporcionalidade ao effectivo rendimento collectavel de cada concelho. Esses trabalhos devem formar parte do relatorio da junta, e publicar-se para esclarecimento do publico e das auctoridades. Os addicionaes propostos annualmente pela junta, e que as côrtes devem fixar por lei, são destinados a prover ás despesas ordinarias, em concorrência com os outros meios normaes de receita, mas deve ficar á junta toda a liberdade de votar as derramass necessarias para cobrir todas as despesas *obrigatorias*, cumprindo-lhe não ultrapassar os limites fixados, só quando se tratar de despesas facultativas.

Por este modo se conseguiria attenuar as desigualdades nas matrizes ¹, e ainda mais se aos municipios e ás parochias se deixar, como deve, egual faculdade na distribuição pelas freguezias e pelos habitantes da quota que lhes pertence. Colligidos todos estes esclarecimentos, poderão elles servir de base para a distribuição dos contingentes da contribuição predial em côrtes, e para por elles se corrigirem successivamente as matrizes. O districto não deve po-

¹ Não ha motivo para receiar os mesmos abusos de parcialidade praticados até hoje por algumas juntas geraes na repartição dos contingentes, porque serão directamente eleitas pelos povos e darão maiores garantias de egualdade a todos os concelhos.

der lançar mão das contribuições indirectas, que ficam para as municipalidades e para o estado.

Convém definir e alargar o quadro das despesas *obrigatorias* para tornar effectiva a gerencia districtal. As despesas com as suas estradas, com o pagamento das suas dividas exigíveis, com os seus estabelecimentos de instrução, educação e beneficencia, com a construcção e conservação dos seus edificios, com a mobilia e expediente das suas repartições, com os expostos e crianças desvalidas ou abandonadas, com os encargos dos seus empréstimos e contratos, com a sustentação dos seus presos pobres, com a instrução publica, e outros serviços que a lei pozer a seu cargo, no todo ou em parte, todas estas despesas devem ser obrigatorias; as que ficarem fóra d'este quadro serão facultativas, com tanto que estejam dentro da esphera propria da administração districtal, e sejam regularmente autorisadas.

Deve haver contas de gerencia e de exercicio, prestadas pelas commissões districtaes, examinadas pela junta geral, julgadas pelo tribunal de contas, e publicadas a expensas do districto. O orçamento deve ser preparado e apresentado á junta pela comissão districtal; esta disposição é uma consequencia natural das attribuições executivas que se conferem a esta comissão. Ella que se occupa mais effectivamente da administração do districto, que é mais directamente interessada no bom andamento dos seus negocios, que melhor os deve conhecer, é quem está mais no caso de apreciar as necessidades dos diversos serviços a cargo do districto, e portanto de formular do modo mais conveniente o orçamento das suas receitas e despesas.

Assim, parece haver mais garantias de que este trabalho preencha melhor o seu fim do que sendo feito, como hoje, pelos delegados de confiança do governo, que podem ter um ponto de vista politico alheio, senão contrario, ás con-

veniencias das localidades, e que, em todo o caso, não podem estar tão identificados com os seus interesses, nem ter para com ellas a mesma responsabilidade, que os magistrados electivos em quem os povos delegam o cuidado de tratarem dos seus negocios.

A experiencia demonstra, comparando um com outro systema, a Inglaterra com a França, por exemplo, que os orçamentos feitos pelos corpos administrativos dos *condados* são muito mais regulares, e que os recursos nos districtos são mais cuidadosamente empregados no que é util e urgente, não se desperdiçando em obras de ostentação ou de duvidosa conveniencia, mas presidindo á sua applicação a mais razoavel economia; ao passo que nos *departamentos*, em França, a ingerencia predominante dos agentes do governo n'estes assumptos tem produzido a dissipação e o desperdicio das receitas locaes, ou a despesa calculada, já para lisongear vaidades, já para captar certas influencias e adhesões politicas, postergando-se o que exigia o bem publico ¹.

A sujeição do orçamento districtal á approvação do governo, já se vê que não é uma garantia segura. Basta que elle seja feito pela commissão executiva, examinado e approvedo pela junta geral, em vez de ser imposto pelo governador civil e visto *pro forma* pela junta, como hoje é entre nós, para dever inspirar maior confiança.

Mas o orçamento pôde ser omisso ou conter alguma verba illegal. Em Inglaterra temem mais o abuso ou excesso de zelo do que a omissão e desleixo; entre nós é mais de receiar o contrario. A lei deve prescrever regras para a elaboração do orçamento. Quando a junta deixe de o votar, ou a commissão executiva de o apresentar no *prazo legal*, ou quando deixe de incluir n'elle qualquer despesa obriga-

¹ Beanlien. Obr. cit.

toria, ou a receita não cubra a despesa; em qualquer d'estes casos, o governador civil advertirá a respectiva corporação, afim de cumprir a sua obrigação, dentro de um tempo marcado, e se passado elle não a tiver cumprido, então o governo, ouvido o conselho de estado, decretará *ex-officio* o orçamento na conformidade da lei, e o fará applicar; e se as receitas existentes do districto forem insufficientes recorrerá ao *poder legislativo*, propondo-lhe a criação das que forem necessarias ¹. Quando o orçamento incluir alguma verba illegal, o governador civil, depois de advertir a junta para corrigir a irregularidade, se ella a isso se recusar, mandará recorrer pelo secretario para o conselho de estado, que resolverá a questão.

Esta doutrina está consignada na legislação belga ² e é justificada pela necessidade absoluta de ter um orçamento regular, e em tempo opportuno, por que sem isso não ha administração possível.

A *legislação* de outros paizes é analogo n'este ponto. Até a *Inglatterra*, tão zelosa e respeitadora da sua autonomia local, quando o *conselho do condado* infringe a lei ou omitta o seu cumprimento em assumptos orçamentaes, o governo, a requisição do parlamento, sae das normas ordinarias, e toma as providencias necessarias para fazer cumprir a lei ³, independentemente da acção dos tribunaes a requerimento de qualquer cidadão.

§ 8.º

Resumindo as nossas idéas sobre administração districtal,

¹ Isto independente das multas e penas em que incorrerem essas corporações, ou qualquer dos seus membros em particular.

² Lei provincial citada, art. 87.º e 89.º

³ Wander-Straeten, obr. cit. Fischel, obr. cit. Guéist, o *direito const. e administ. da Inglat. de hoje* 2 vol. (*Das Heutige Englische Verfassungs-und Verwaltungsrecht.*)

desejamos: 1.º que o governador civil tivesse o caracter de delegado do poder central, encarregado da gerencia dos negocios de interesse geral, e da inspecção e fiscalisação dos negocios de interesse local, salva a sua maior intervenção n'alguns serviços especiaes, como por exemplo, a administração dos estabelecimentos de piedade e beneficencia, que pela sua indole são de interesse commum; 2.º que a junta geral augmentasse no numero de seus membros, na sua importancia e nas suas faculdades, e fosse directamente eleita pelos povos, sendo investida na maxima parte das attribuições de tutela, que hoje exerce o governo pelos seus agentes, sobre os municipios e as parochias, no que respeita á gerencia dos negocios locais; 3.º que a junta elegeisse no seu seio uma commissão districtal permanente, encarregada de executar as suas deliberações, e de exercer por delegação muitas das suas attribuições, de administrar emfim os negocios proprios do districto, com obrigação de lhe dar contas de tudo, e de cooperar com o governador civil, a cuja fiscalisação ficaria sujeita, na parte dos negocios de interesse geral, ou dos serviços especiaes que a lei pozesse a cargo das corporações electivas districtaes; 4.º que o conselho de districto fosse supprimido por inutil, sendo transferidas as suas principaes attribuições administrativas para a commissão districtal, que o substitue, e para a junta geral, e devolvidas as do contencioso administrativo, que envolve materia de direito civil, aos tribunaes ordinarios, como é mais regular.

Julgamos que por este modo se dará vida á administração districtal, se poderão melhorar muitos serviços, aliviar o estado de alguns encargos, o governo da accumulação de cuidados, e as localidades dos abusos de *certos agentes politicos*.

Auctorisa-nos a fazer esta supposição, não só o que nos dicta a nossa razão e o estudo dos factos, mas o exemplo

concludente de nações esclarecidas, cujas circumstancias teem muita analogia com as nossas, sob os aspectos mais attendiveis. Não se póde porém medir todo o alcance de muitas das idéas d'este capitulo, sem as ligar com as dos capitulos subsequentes, que tratam da administração municipal e parochial, e da questão do contencioso administrativo; para lá aprasamos o leitor, afim de poder apreciar o nosso pensamento no seu conjuncto.

CAPITULO VII

Da administração municipal

§ 1.º

O municipio é a base em que assenta a sociedade politica, e o principal elemento da organização administrativa. Centro primordial da vida local, elle não foi obra do governo nem representa uma divisão official do territorio. O municipio é uma associação natural, existe em todos os povos, quaesquer que sejam os seus costumes e as suas leis; é o homem que funda os reinos e cria as republicas; o municipio parece ter saído directamente das mãos de Deus ¹. O regimen municipal não foi inventado pelos publicistas, nem imposto, como quasi todas as instituições da idade media, pela ignorancia armada; esta arvore antiga é uma producção do solo, que cobre com seus ramos, e foi pelo instincto da propria conservação, que os homens espontaneamente se agruparam debaixo da sua sombra tutellar ². Não é ás constituições ou ás leis escriptas que o municipio deve a vida que lhe é propria; brotou como consequencia necessaria da fusão das familias, operada sob o influxo da lei eterna da sociabilidade ³. É um ser moral, cuja existencia e interesses não se confundem com a existencia e os interesses das familias ou das entidades que

¹ De Tocqueville — *Democrat. en Amerique*, t. 1.º pag. 97.

² Henrion de Pansey — *Du pouvoir municipal*. 1 vol. pag 3.

³ Bivort. *Comment. de la loi com. belg.* introduc. pag. 11.

o compõem; estas podem mudar, e mudam incessantemente, mas a sua renovação não destrõe senão que conserva o seu principio vital ¹. O municipio vive no estado de sociedade mais verdadeira, mais intima, mais perduravel do que a propria aggregação politica a que pertence, porque os seus membros estão unidos por affeições pessoais, por allianças matrimoniaes, são co-proprietarios e servem-se de muitas cousas em *commum*, reúnem-se nos mesmos templos, nas mesmas escolas, trafegam nos mesmos mercados, descansam no mesmo cemiterio, acham-se assim n'uma especie de indivisão e de solidariedade, n'um contacto de todos os instantes, que começa no berço e parece perpetuar-se além do tumulo.

O municipio forma parte do districto, como uma das suas unidades, sem perder o character de individualidade, subordinando os seus interesses aos interesses mais geraes d'aquella circumscripção administrativa, e aos da associação nacional, que é a associação por excellencia.

Tal é a indole do municipio, que nunca deve perder-se de vista quando se trata de uma divisão territorial, ou de uma organização administrativa.

Para dar ao municipio largas faculdades e liberdade de acção, como convém, é necessario que elle reuna os elementos e as condições indispensaveis para exercer as suas funções e satisfazer os seus encargos; que tenha o pessoal e os recursos que exige a sua gerencia. Aliás as melhores theorias são desmentidas pela pratica, e o systema da descentralisação cae em descredito pela sua inefficacia.

Para dar uma organização uniforme aos municipios, e esperar com plausibilidade obter os mesmos resultados em todos elles, seria preciso partir da idéa que todos estão em identicas, ou pelo menos analogas circumstancias, ou

¹ De Fooz — *droit. adm. belg.* t. 4.º pag. 5.

refundir a divisão administrativa do territorio para conseguir esse fim.

A primeira hypothese é entre nós, como em toda a parte, contraria aos factos, apesar da successiva mutilação, supressão e arredondamento dos concelhos desde 1833 até hoje ¹. O segundo expediente vê-se, pela experiencia, que não attinge o alvo a que se dirige, além de incorrer nos inconvenientes que já apontámos e considerámos no capitulo que trata da divisão do territorio ². Nem se pôde confiar no movimento espontaneo e natural dos concelhos para realisar esse ideal, porque, em regra, todos tendem a engrandecer-se e a conservar-se, originando duas correntes contrapostas que se neutralisam, ou estabelecem o movimento de vae-vem, segundo as circumstancias favorecem a acção ou a reacção das forças que estão em lucta ³.

Quando *Minguetti* propoz, como ministro do reino, a reforma administrativa na Italia, teve a idéa de distinguir os municipios em grandes, medios e pequenos, attribuindo-lhes prerogativas differentes, e submettendo os menores a uma tutella mais apertada da auctoridade, para indirectamente os compellir a unirem-se aos municipios visinhos. Esta idéa não foi alli acceita, allegando-se para isso, que nos pequenos municipios os negocios são menos importantes e numerosos, não exigindo senão poucos administradores capazes e diminutas receitas, e bastando o simples bom senso para os resolver; e que, submettendo a sua gerencia a uma tutella auctoritaria mais restrictiva, se annullava a liberdade municipal e se repudiava o principio da

¹ Pela estatistica se vê que os concelhos, municipios, ou communas são deseguaes em toda a parte.

² Veja-se o cap. vi.

³ É o que se observa entre nós, havendo ora maior ora menor numero de concelhos, e sendo hoje reconstituído um que hontem foi supprimido para accrescentar outro.

egualdade. O ministro accedeu a estas razões, e substituiu as primitivas disposições do seu projecto por outras, que tendiam a favorecer, com o tempo, a aggregação dos pequenos municipios.

Esta ordem de argumentos parece-nos não invalidar a idéa, que mais de uma vez temos emittido e sustentado no decurso d'este nosso trabalho, de crear a *comarca administrativa*, ou a *municipalidade complexa*, para conciliar a conservação dos pequenos municipios com as necessidades da administração. Por este modo, os pequenos municipios continuam a tratar dos negocios que comportam, sem sujeição a maior tutella do que os outros, e no centro commum, onde se reúnem os **seus delegados**, occupam-se dos negocios mais importantes, da **mesma** fórma que os grandes municipios, ficando-lhes a faculdade de se fundirem para constituir uma d'estas unidades.

Assim, fica salva a liberdade communal e o principio da egualdade, corrigindo-se as imperfeições da gerencia local muito esparzida, defeito com que declaradamente capitularam na Italia, e evitando-se a interferencia tutellar da auctoridade em assumptos mais conhecidos pelos moradores das localidades, que foi um dos motivos expressos pelos quaes Minghetti cedeu do seu primeiro proposito ¹.

Tudo o que dissermos a respeito de municipalidades, refere-se aos grandes municipios, quer sejam simples quer complexos; pelo que respeita aos pequenos municipios fallaremos d'elles separadamente.

Os municipios podem exercer attribuições de tres ordens: 1.º de gerencia nos seus negocios; 2.º de cooperação na parte dos negocios de interesse geral que a lei lhes incumbe; 3.º de tutella nos negocios parochiaes.

Quando o municipio se occupa da gerencia dos proprios

¹ Minghetti — *Organis. adm. do reino de Italia*. 1 vol. pag. 74.

negócios, a sua acção deve ser livre e independente, dentro da esphera legal, salva a responsabilidade dos seus actos, e os recursos contra as suas resoluções. A intervenção do estado na gerencia puramente municipal é contraria aos principios, e á boa ordem administrativa.

A acção tutellar do districto sobre o municipio, e d'este sobre a parochia, está dentro da esphera da administração local, mas deve ser limitada ao que é de essencia precatar.

Quando as municipalidades cooperam com os agentes do poder central, occupando-se de assumptos de interesse geral, então a interferencia do estado, como representante d'esses interesses, é justificada.

A questão capital a respeito dos municipios está na maior ou menor largueza das suas attribuições, na maior ou menor liberdade com que as exercem, e na devida proporcionalidade dos recursos com as faculdades.

Não basta considerar um d'estes pontos isoladamente, para resolver o problema; é indispensavel ponderal-os no seu complexo. Podem conceder-se amplissimas attribuições aos municipios, mas se, a par d'isso, se lhes recusa ou coarcta a liberdade de acção, tornando os seus principaes actos dependentes da auctoridade superior, inutilisa-se aquella concessão. De que serve esse vasto campo aberto á actividade municipal, se os seus movimentos podem a cada passo ser tolhidos por uma vontade estranha á sua? Se, pelo contrario, se lhe confere uma grande liberdade de acção, e se limitam demasiado as suas attribuições, os seus movimentos ficam desembaraçados, mas reduzidos a tão pequeno numero que não satisfazem as suas necessidades vitaes. Se estão reunidas aquellas duas condições, e os recursos para as aproveitar escasseiam, ellas deixam de produzir todos os seus resultados praticos, e é como se não existissem.

De que serve ter competencia e liberdade para fazer

tudo, quando os recursos não chegam para fazer cousa alguma?

Examinemos, debaixo d'este triplice ponto de vista, a organização municipal entre nós, para concluirmos dando o nosso parecer sobre este importante assumpto.

§ 2.º

Pelo decreto de 16 de maio de 1832 cada freguezia do concelho nomeia dois eleitores, que, reunidos na casa da camara, elegem os vereadores. O provedor do concelho preside á eleição. O mais votado é *presidente*, o immediato *fiscal* e procurador ¹.

O secretario da camara, eleito em lista triplice pela camara, é nomeado pelo *prefeito da provincia*. Este cargo é vitalicio.

São elegiveis para vereadores: — os que nas cidades e villas mais notaveis podem ser eleitos *juizes de paz* ou *ordinarios*, nas menos notaveis os que podem ser *juizes pedaneos*.

Por cada *freguezia do concelho* se nomeia um vereador. Nunca pôde haver menos de tres.

As camaras deliberam e consultam sobre todos os objectos municipaes; a execução de todas as suas deliberações compete ao provedor. Podem ser dissolvidas por ordem do rei ou do prefeito. O decreto da dissolução deve incluir a ordem para nova eleição, sem o que é nulla.

É das attribuições das camaras:

- 1.º Eleger os procuradores á junta de comarca;
- 2.º Fazer a repartição dos recrutas e das contribuições directas;
- 3.º Repartir os encargos do concelho;

¹ Organis. municip. Decreto de 16 de maio de 1832, cap. 3.º, art. 11.º, § 1.º a 9.º, cap. 6.º, art. 25.º até 29.º

4.º Lançar *finzas e derramas*, não chegando as outras rendas; toda a finta excedente a 300 réis por cada chefe de *familia carece de confirmação do prefeito*.

5.º Contrahir empréstimos e contratar obras com aucto-
risação das côrtes. Ao provedor pertence sempre executar
estes contratos.

6.º Formar a lista dos jurados;

7.º Tomar conta annual ao *provedor* dos rendimentos pri-
vativos do concelho, que elle administra;

8.º Votar sobre intentar pleitos e fazer quaesquer trans-
acções, compras, vendas, aforamentos relativos a bens do
concelho;

9.º Fazer, *com a sancção do provedor*, e nos limites da
lei, posturas para o *bom regimento da terra*; as quaes não
terão effeito sem a confirmação do prefeito, que a não *con-
cederá* quando encontrarem o interesse geral.

Pelo decreto de 18 de julho de 1835 a eleição das cama-
ras é directa ¹.

O secretario tem ordenado fixado pela camara, e pago
pelas rendas do concelho.

É das attribuições das camaras:

1.º *Consultar e deliberar sobre* todas as necessidades
municipaes;

2.º Fazer a repartição das contribuições directas no con-
celho, conforme a lei ordenar;

3.º Adicionar á quota individual da contribuição dire-
cta até 2% para complemento de despesas concelhias; á
junta do districto cabe adicionar mais 1%, a reclamação
das camaras, e se esta addição não bastar, haverá recurso
para o conselho de estado.

Nas ilhas dos Açores e Madeira, em vez d'isto, ha as *fin-
tas e derramas* com approvação da junta do districto.

¹ Pela fórmula do decreto de 9 de janeiro de 1834.

4.º Administrar os bens, rendas e estabelecimentos do concelho; regular e ordenar o pagamento das suas despesas, *dirigir e fazer executar as suas obras*.

5.º Formar a lista dos jurados. Dar *conta annual* das receitas e despesas do concelho. Nomear thesoureiro que arrecade as suas rendas, ou encarregar d'isso os recebedores da fazenda. Em todo o caso os addicionaes são cobrados por estes.

6.º *Contrahir empréstimos* para objectos de utilidade concelhia.

7.º Contratar a feitura de obras. Em ambos os casos precede auctorisação das côrtes.

8.º *Deliberar sobre a aquisição*, venda, aforamento e transacção de bens do concelho, e a applicação do seu producto, e sobre intentar ou desistir de processos municipaes; emprehender qualquer obra nova ou alterar a já existente.

9.º Fazer posturas, nos limites da lei, para o bom regimento e policia do concelho.

As deliberações 8.^a e 9.^a podem ser alteradas pelo governo, ouvida a junta geral ou o conselho de districto.

10.º As contravenções ás posturas e decisões municipaes serão julgadas e punidas pela auctoridade judicial com multas.

11.º Todo o cidadão, que se julgar gravado ou lesado pelas posturas ou decisões municipaes, tem recurso para o conselho de districto¹.

12.º O governador civil proporá, *ex-officio*, á junta geral a revogação das posturas contrarias á utilidade publica.

13.º A execução das deliberações da camara pertence ao presidente. O administrador do concelho póde assistir ás sessões com voto consultivo.

14.º São nullas as deliberações tomadas sem estarem

¹ As questões puramente contenciosas passaram para os tribunaes judiciais.

presentes metade e mais um ; e as que tomarem fóra dos limites das attribuições que este *decreto lhes confere*.

O governador civil, em conselho de districto, deve declarar nullos taes actos, salvo recurso para o conselho de estado.

15.º Podem ser dissolvidas pelo governo, contendo o alvará ordem para a nova eleição, sem o que será nullo.

Pelo codigo administrativo de 31 de dezembro de 1836, as camaras eram compostas de 5 vereadores nos concelhos que tinham até 1:000 fogos, de 7 nos de 1:000 até 7:000, de 9 nos de 6:000 a 12:000. Porto 11, Lisboa 13. Por cada vereador havia um substituto.

O presidente era eleito pela camara ; o fiscal era escolhido por ella.

Podiam votar os maiores de vinte e cinco annos, domiciliados um anno no concelho, no gozo de seus direitos civis e politicos e com 100\$000 réis de renda annual de bens de raiz, industria, emprego ou commercio. Eram elegiveis para vereadores os que podiam votar. Excepto os empregados do estado, civis ou militares, os magistrados e officiaes de justiça, os clérigos de ordens sacras, e todos os que recebiam ordenados pagos pela camara.

As attribuições das camaras municipaes eram :

Consultar e deliberar sobre todas as necessidades do municipio ; fazer a repartição do recrutamento, segundo a lei ; lançar fintas, derramas, contribuições directas, indirectas ou mixtas para occorrer aos encargos do concelho¹ ; regular e ordenar as despesas do concelho ; reger os seus bens e rendas ; dirigir e fazer executar as suas obras ; administrar os estabelecimentos que custeia ; formar a lista dos ju-

¹ Para este fim duas pessoas eram annualmente eleitas em cada freguezia, como os juizes de paz, as quaes se juntavam na cabeça do concelho com os membros da camara, e em commum resolviam o systema de impostos a seguir.

rados; nomear thesoureiro para arrecadar as suas rendas, se não preferir entregar esse trabalho aos exactores de fazenda; apresentar a conta da receita e despesa documentada do anno ao conselho de districto, para ser approvada; publicar, por editaes, o conteudo da dita receita e despesa; fiscalisar e approvar annualmente as contas das juntas e regedores de parochia; prover á policia e limpeza dos edificios, ruas e mercados; emprehender obras novas ou alterar as existentes; cuidar dos expostos; estabelecer e inspecionar escolas primarias por conta do concelho; estabelecer feiras e mercados com approvação da junta geral; contrahir *emprestimos* para objectos de utilidade geral do concelho, e contratar a execução de obras, precedendo approvação das côrtes; fazer *posturas nos limites* das leis para regular a policia e o bom regimen do concelho¹; deliberar sobre aquisição, venda, aforamento ou quaesquer transacções de bens, e applicação do seu producto; intentar ou desistir de processos.

Para emprehender obras, negociar bens, intentar pleitos, as suas decisões podiam ser alteradas pelo conselho de districto ou pela junta geral.

As contravenções ás posturas e decisões eram julgadas judicialmente e punidas com multas.

Os cidadãos que se julgassem gravados ou lesados pelas posturas ou decisões, podiam interpor recurso perante o conselho de districto, nos negocios puramente administrativos. Se houvesse violação de lei, ou o objecto fosse de *jurisdicção contenciosa*, então perante o juiz de direito.

¹ Deve remetter copia d'estas posturas ao delegado, para, no caso de violação de lei, requerer ao juiz de direito a respectiva revogação. N'estes casos, e em objecto *contencioso*, ha recurso para a Relação. Outra copia deve ser enviada ao conselho de districto, para elle resolver qualquer *recurso ordinario* da sua competencia, que será executorio, não obstante poder a camara ainda recorrer á junta geral.

Os escrivães, eram da sua nomeação, e arbitravam a estes, aos administradores dos concelhos, amanuenses e officiaes de diligencias, os vencimentos; podiam estabelecer *guarda municipal sua*, de 10 a 40 homens.

A parochia foi elevada á cathegoria de corpo administrativo.

§ 3.º

Pela analyse das disposições da reforma de 1832, vê-se, que ellas constituem o municipio de um modo acanhado, e sem a menor independencia nos seus actos; não é um órgão activo da machina administrativa, é apenas uma peça automatica, que recebe os movimentos que lhe imprimem.

A eleição é indirecta, assentando o seu primeiro grau sobre uma base mesquinha. O secretario da camara, que é a mola real da sua administração, é da escolha do prefeito. A execução de todas as suas deliberações compete ao provedor. Já se vê, pois, que ainda que as suas attribuições fossem vastas, que não eram, de nada lhe serviriam, por que, para as exercerem, as camaras dependiam completamente dos delegados do poder central, ou de empregados por elle nomeados.

As fintas e derramas municipaes careciam de confirmação do prefeito : os emprestimos e contractos de obras só podiam fazer-se com auctorisação das côrtes; a aquisição, venda, e quaesquer transacções sobre bens ou pleitos, embora fossem objecto da votação das vereações, quem verdadeiramente as decidia era o provedor, a quem competia a administração de todos os rendimentos privativos do concelho. As posturas só podiam ser affixadas e obrigar com a *sancção* do *provedor*, e apesar d'isso ainda ficavam sujeitas á confirmação do prefeito.

Assim, os principaes actos da vida municipal dependiam do arbitrio do governo, ou dos seus agentes, sendo impos-

sivel, por este modo, crear habitos administrativos nas localidades, interessar os cidadãos na gerencia dos negocios do concelho, e fundar em base solida as novas instituições municipaes.

Foi por isso que, em outra parte, taxámos de demasiado centralisada esta organização que, por confissão de seu proprio auctor ¹ foi imitada da legislação franceza, então o typo mais acabado da centralisação.

O decreto de 1835 tornou a eleição das camaras directa, e emancipou-as algum tanto da apertada tutella auctoritaria, que lhes tolhia todos os movimentos proprios.

Autorisou-as a estabelecer os addicionaes ás contribuições directas, para occorrer ás despesas concelhias; entregou-lhes a administração das suas rendas e estabelecimentos, a ordenação das suas despesas e a direcção das suas obras; deu-lhes a faculdade de deliberarem sobre aquisição e venda de bens e aforamentos, intentar ou desistir de processos, bem como de fazer posturas, nos limites das leis, para o bom regimento e policia do concelho, só com a restricção de poderem, *n'estes dois casos*, ser alteradas as suas decisões pelo governo, ouvida a *corporação districtal*; — encarregou a execução de todas as deliberações da camara ao seu presidente, e passou todos os recursos contra os actos ou decisões da camara, em questões *puramente contenciosas* para os *tribunaes judiciais*.

Na organização municipal, a reforma de 1835 foi um passo importante, tornando mais regular e mais livre a administração do municipio, e dando maiores garantias aos cidadãos pela extincção da justiça administrativa, que deixava os seus direitos e interesses entregues a quem era juiz e parte ao mesmo tempo.

A reforma de 1836 alargou as faculdades tributarias das

¹ Vide o relatorio de Mousinho da Silveira já citado.

camaras, auctorisando-as, não só a lançar fintas e derramas, mas a estabelecer qualquer imposto directo, indirecto ou mixto, creando uma especie de assembléa municipal para exercer, de accordo com os vereadores, aquellas faculdades; — obrigou as camaras a submeterem annualmente as suas contas de receita e despeza á approvação do conselho de districto, e a fiscalisarem do mesmo modo as contas dos regedores e juntas de parochia.

As deliberações relativas a transacções sobre bens, a execução de obras e criação de estabelecimentos concelhios, que pela legislação anterior podiam ser alteradas pelo governo, ouvida a corporação districtal, pela reforma de 1836 podiam ser simplesmente alterados pelo conselho de districto, ou pela junta geral. Para contrahir emprestimos e para contractar a execução de obras, ficou, do mesmo modo, dependente de auctorisação das côrtes.

O codigo administrativo de 1842, que é a legislação vigente, confere ás camaras municipaes as seguintes attribuições: fazer posturas e regulamentos municipaes, nos termos das leis e regulamentos geraes, sobre os objectos da sua competencia ¹; consultar as auctoridades superiores sobre todos os assumptos de interesse local do concelho, ou sobre outros em que se lhes pedir consulta; deliberar sobre o levantamento de emprestimos e designação de hypothecas; contractos com quaesquer companhias para se effectuarem obras de interesse do concelho; construcção e conservação dos caminhos vicinaes e concelhios, pontes, fontes e aqueductos do concelho; projectos de alinhamentos e de abertura de ruas e praças; quaesquer projectos de construcções novas, reconstrucções e demolições por conta do concelho; — aquisição, alienação e troca de propriedades concelhias, e destino d'estes bens ou applicação

¹ Codigo administrativo. Artigos 116.º até 130.º Decretos de 3 de outubro de 1860 e 27 de agosto de 1865.

do seu producto; acceitação de donativos, doações e legados feitos ao municipio, ou aos seus estabelecimentos; clausulas e condições das arrematações feitas por conta do concelho; — conveniencia de intentar ou defender algum pleito; creação ou suppressão de qualquer estabelecimento municipal; creação ou suppressão de partidos para medicos, cirurgiões e boticarios, e fixação dos respectivos ordenados; creação ou suppressão de escolas municipaes, e fixação dos vencimentos dos professores; creação ou suppressão de quaesquer *empregos pagos* pelo municipio; creação, suppressão ou mudança de feiras e mercados; em geral a camara delibera sobre todos os objectos que lhe incumbem as leis e os regulamentos *geraes*.

As posturas são para regular a boa ordem nos caes, a policia dos vendilhões e adélos fixos ou ambulantes, o deposito e guarda de combustiveis, a limpeza de chaminés e fôrnos; para impedir a divagação de animaes pelas ruas, para prohibir dentro das povoações os estabelecimentos insalubres ou perigosos ¹. Em geral a camara regula todos os objectos de policia municipal tanto urbana como rural.

As decisões das camaras, que estabelecerem, alterarem ou revogarem posturas ou regulamentos municipaes, serão enviadas pelo seu presidente ao governador civil, e só teem effeito legal depois de *approvadas* pelo conselho de districto; se passados trinta dias, *não forem* revogadas ou alteradas, tornam-se executorias. O governador civil em conselho de districto pôde prorogar o prazo por mais trinta dias.

Os que se julgarem *aggravados* pelas posturas, regulamentos ou decisões das camaras, poderão interpôr recurso para o conselho de districto.

As deliberações relativas a emprestimos e contractos para

¹ Decret. de 21 de outubro de 1863, e cod. adm. annotado, pag. 260 e seguintes, notas.

execução de obras carecem de auctorisação legislativa para se poderem levar á pratica ¹. As deliberações sobre o estabelecimento, suppressão ou mudança de feiras e mercados estão sujeitas á confirmação da junta geral. Todas as outras deliberações dependem da approvação previa do conselho de districto.

Compete á camara nomear o seu escrivão ou secretario; o thesoureiro do concelho; os zeladores municipaes; os guardas ruraes; todos os outros empregados da camara e dos diversos estabelecimentos municipaes; os medicos, cirurgiões e boticarios de partido. Mas não poderá suspender-os, nem demittil-os sem previa approvação do conselho de districto, ouvidos os interessados. Em geral a camara faz todas as demais nomeações, que lhe incumbem por disposição legal; e de todas se pôde recorrer para o conselho de districto ².

Por esta exposição vê-se, pois, que as attribuições dos municipios são vastas, mas que lhes falta liberdade de acção, porque, quasi nenhuma das suas decisões se pôde levar á execução sem a previa approvação do conselho de districto, e em alguns casos, da junta geral, do poder legislativo, ou do governo. Só na nomeação dos seus empregados teem uma certa liberdade, sempre sujeita ao recurso para o conselho de districto.

O mal d'esta organização não está em se confundir a independencia com a irresponsabilidade; encontra-se, pelo contrario, na impossibilidade de tornar effectiva a responsabilidade das camaras, porque as suas decisões não são, em regra, executorias sem a previa approvação de outra auctoridade, para quem resvala a responsabilidade.

É evidente que a administração municipal se acha assim

¹ Estas disposições estão alteradas pela parte respectiva da reforma de 1870, que ficou em vigor, segundo já indicámos.

² Nos termos do art. 122.º do cod. adm.

completamente presa e tolhida, principalmente pela constante intervenção do conselho de districto, que, embora tenha uma certa feição local, é na essencia emanação do governo, presidido e dirigido pelo seu principal delegado no districto, o governador civil ¹.

§ 4.º

Para obviar a estes inconvenientes apresenta-se o systema de ampliar o numero de attribuições que o municipio pôde exercer executoriamente, diminuir aquellas que estão sujeitas á approvação previa, estabelecer o recurso de todas as deliberações do conselho de districto, e fazer intervir o arbitrio do governo na administração municipal, não só pela jurisdição *graciosa*, mas pela faculdade de suspender ou de annullar quaesquer actos das camaras, que julgue contrarios ao interesse geral, que implicarem excesso de auctoridade, violação de lei ou de regulamento geral. Foi o systema que tentou introduzir, em Portugal, a frustrada reforma de 1867.

Este systema substitue os inconvenientes do que existe por outros ainda maiores, soltando do conselho de districto, para a prender nas secretarias de estado, toda a gerencia municipal. Sob colôr de que assenta no principio racional de deixar toda a liberdade para o bem, e de crear todos os estorvos ao mal, entrega a balança, em que se pesa o bem e o mal, nas mãos do governo.

A paixão, o interesse politico, a pressão dos empenhos, o erro de apreciação, mais facil longe do local dos factos e no meio da confusão de outros negocios, todas estas circumstancias ou algumas d'ellas, poderão fazer desviar do seu prumo o fiel do instrumento, e levar a concha a pen-

¹ Ainda que não fosse assim, a tutela seria exaggerada.

der em favor da injustiça ou do patronato. E depois, estará o poder central tão pouco atarefado, e tão animado de febril actividade, que não haja a receiar um descuido, um desleixo, uma paralysação para a gerencia local?

Que liberdade municipal é esta, que arma o governo central com o poder de suspender e annullar todos os seus actos, invocando o principio de que é necessario tornar efectiva a sua responsabilidade, como se não houvesse outro meio mais conveniente e racional de conseguir esse fim? Entregando um tal arbitrio ao governo, embora sujeito a certas regras que se podem illudir, poderá acontecer que, em vez de impedir o verdadeiro mal, o deixe seguir seu caminho, e em logar de favorecer o verdadeiro bem, o contrarie e entorpeça.

Pois não será preferivel alargar as attribuições effectivas dos municipios, emancipando-os d'esta tutella absorvente e exorbitante do poder central, e confiar á corporação electiva superior do districto o cuidado de velar mais de perto pela boa gerencia municipal? Parece-nos que sim.

Que necessidade haverá de ir imitar a legislação belga e italiana no que ellas teem de menos liberal e acceitavel, no que significa uma reminiscencia do despotismo antigo ou moderno, em vez de adaptar ao nosso paiz o que n'ellas ha de melhor, por exemplo, a suppressão das justiças administrativas? Se é razoavel aproveitar as lições da pratica, e não improvisar n'estas materias, tambem não é menos sensato evitar a imitação servil, a copia photographica, que não attende á diversidade de circumstancias, aos progressos do tempo e á experiencia propria. E de mais, n'aquella legislação não se confere ao governo o direito de dissolução dos corpos electivos, a qual alli só pode ser o resultado de um processo, em quanto que entre nós, ao passo que havia esse meio, de que o governo livremente usava para corrigir os desvios das vereações, dava-se-lhe

tambem a faculdade da suspensão e annullação dos actos d'aquelles corpos, que o codigo administrativo actual não lhe concede, ficando assim o governo munido de duas armas para exercer um predominio mais completo nas administrações locaes.

Introduzir, pois, o direito de suspensão e annullação para o conferir ao governo, embora se restrinja o de previa auctorisação, conservando o direito de dissolução e a jurisdicção do contencioso administrativo, é adoptar um systema muito outro do que é o da Belgica e da Italia, incomparavelmente menos liberal, e de nenhum modo auctorisado, no seu complexo, pelo exemplo d'estes dois illustrados paizes; é alterar a indole do nosso regimen administrativo, n'esta parte mais descentralisado, transferindo a tutela, exercida sobre o municipio e a parochia, de uma corporação local para o poder central, com o fundamento de que se pretende descentralisar a administração: estranho modo de alcançar esse fim!

A reforma administrativa decretada dictatorialmente em 21 de julho de 1870 pode dizer-se que, não obstante ostentar a mesma pretensão descentralisadora, conservou a organização municipal do codigo de 1842, salvas *algumas* alterações de pequena importancia que se resumem: em exigir a approvação do governo para os emprestimos municipaes só quando elles excederem 10:000\$000 réis, bastando até esse limite a do conselho de districto¹; em permittir ás camaras a acceitação de legados, quando d'ahi não resultarem encargos, e só no caso contrario se exige a approvação do conselho de districto; em substituir o conselho municipal pela audiencia dos dois maiores contribuintes de cada freguezia, quando se tratar de emprestimos e impostos²; em regular melhor a contabilidade municipal e parochial.

¹ Pelo codigo exige-se, como vimos, auctorisação legislativa.

² É a mesma idéa do codigo administrativo de 1836.

Portanto, o exercicio das mais valiosas attribuições das camaras ficou, do mesmo modo, preso e dependente de auctorisação ou confirmação superior, já do conselho de districto, em regra, já da junta geral, ou directamente do governo, algumas vezes. Só lhes accresceu a liberdade, apreciavel em verdade, de acceitar doações ou legados que não trouxerem comsigo nenhum encargo e forem um completo beneficio.

A proposta de reforma administrativa, apresentada ás côrtes em janeiro de 1872, modifica a legislação actual, tirando ao conselho de districto a tutella dos municipios para a entregar á junta geral, ficando áquelle corpo só attribuições consultivas e a jurisdicção contenciosa, e extinguindo o conselho municipal. A acção tutelar da corporação districtal, directamente eleita, dá mais garantias de imparcialidade e independencia. A extincção do conselho municipal é quasi que a sancção de um facto, pois já hoje, em regra, a sua coadjuvação de pouco ou nada serve, attento o modo e as condições em que funciona ¹.

A questão da tutella é o ponto mais importante em referencia á organização municipal.

Pela proposta de 1872 não são executorias, sem previa approvação da junta geral, as deliberações das camaras sobre os seguintes objectos: 1.º empréstimos quando absorvem nos seus encargos mais de $\frac{4}{10}$ da receita annual; 2.º suppressão de empregos e estabelecimentos municipaes; 3.º lançamento de contribuições; 4.º orçamentos ordinarios ou supplementares; 5.º estabelecimento, suppressão, duração ou mudança de feiras ou mercados periodicos; 6.º accor-

¹ Veja-se a discussão do conselho municipal de Lisboa, reunido em 1873, publicada, em parte, pelo *Jornal do Commercio* de Lisboa. Alli declararam os seus membros mais conspiciosos que a sua intervenção não podia deixar de limitar-se a uma especie de voto de confiança.

dos celebrados com outras camaras para interesse commum ; 7.º aposentação de empregados ; 8.º posturas e regulamentos de execução permanente ; 9.º aquisição e alienação de bens immobiliarios e transacções sobre pleitos ; 10.º demissão de empregados e suspensão por mais de trinta dias ; 11.º contractos de fornecimentos e execução de obras, quando a despeza annual absorver $\frac{1}{10}$ da receita ordinaria. Todas as demais deliberações das camaras são executorias, sem dependencia da approvação de qualquer outro corpo administrativo ou auctoridade.

As deliberações das camaras podem ser alteradas ou revogadas pelos tribunaes administrativos, em havendo offensa de direitos ou alguma nullidade ¹.

Esta legislação é mais liberal que o codigo actual, e desembaraça mais a acção administrativa das camaras ; mas parece-nos que fica ainda áquem dos limites onde se póde e deve chegar, e n'alguns pontos é imprevidente.

Julgamos que a regra geral, que se deve estabelecer, é que todas as deliberações das camaras, tomadas dentro da sua competencia e segundo as formalidades legais, são executorias, salvos os *recursos administrativos ou judiciaes* ; applicando-se os primeiros aos casos de offensa de conveniencias administrativas, ou de interesses individuaes não garantidos por lei nem por contracto, e os *segundos* quando haja offensa de direitos ou de interesses garantidos por lei ou por contracto ².

As deliberações dependentes de approvação superior pa-

¹ A nullidade póde provir : 1.º de serem oppostas ás leis e regulamentos geraes ; 2.º de serem sobre objectos estranhos ás suas attribuições ; 3.º de serem tomadas em sessões ordinarias fóra dos dias para ellas designados ; 4.º de serem tomadas em sessões extraordinarias sobre assumptos não declamados na convocação ; 5.º de serem tomadas antes da abertura ou depois do encerramento da sessão ou fóra do local para ella designado.

² Vidè cap. 9.º do contencioso adm.

rece-nos que se poderiam reduzir ás que versassem sobre os seguintes objectos: 1.º empréstimos, quando os seus encargos annuaes absorverem mais de $\frac{1}{10}$ da receita ordinaria; 2.º impostos além dos maximos estabelecidos na lei; 3.º orçamentos ordinarios ou supplementares; 4.º aquisição e alienação de bens immobiliarios e transacções sobre pleitos, cuja importancia exceder 5 contos de réis; 5.º contractos de fornecimentos e execução de obras, quando a despesa annual absorver $\frac{1}{10}$ da receita ordinaria; 6.º estabelecimento, supressão, duração ou mudança de feiras ou mercados periodicos; 7.º accordo celebrado com outras camaras para interesse commum ¹.

As camaras deverão dar conhecimento á *commissão districtal* das deliberações que tomarem sobre estes assumptos, e quando esta ou a junta geral não tomarem, dentro de trinta dias, uma resolução sobre ellas, então tornam-se legalmente executorias para todos os effeitos. No caso de desapprovação ou alteração superior, as camaras podem recorrer para o conselho de estado. Se este, dentro de sessenta dias, não pronunciar o seu accordão, terão força executiva as decisões recorridas. A fixação d'estes prazos des-
embaraça a acção administrativa.

As camaras municipaes devem exercer sobre as parochias as attribuições de tutela, que hoje pertencem ao governador civil com voto meramente consultivo do conselho de districto ²: assim, competir-lhes-ha: approvar, modificar ou annullar as deliberações das juntas de parochia sobre a conveniencia de fazer contribuir as irmandades, as confrarias, os compromissos e as ermidas para as despesas de estabelecimentos pios mais necessitados ou mais uteis, e para as escolas de instrucção primaria; regular a fruição dos

¹ Para as camaras de Lisboa e Porto deve haver disposições especiaes.

² Art. 231.º do cod. adm.

bens de logradouro commum entre as parochias do mesmo concelho, ou entre as de concelhos diversos, devendo, n'este ultimo caso, entender-se por accordo as municipalidades interessadas; auctorisar as juntas de parochia a lançar derramas. De todos estes actos de tutella das camaras municipaes haverá recurso para a commissão districtal.

A proposta de 1872 transfere do conselho de districto para a junta geral a tutella sobre os municipios, idéa que approvamos; mas, não se reunindo a junta ordinariamente mais de duas vezes por anno, podem muitos dos negocios municipaes pendentes da sua approvação ficar paralyzados; parece pois mais razoavel e conveniente que a commissão districtal, que funciona permanentemente, fique em regra encarregada de exercer esse tutella, como acontece nos paizes onde existe identica instituição.

Os actos que mais podem comprometter a existencia do municipio, ou o seu futuro, ficam assim garantidos; nos outros, deixavamos-lhes plena liberdade, dentro das prescripções leaes e regulamentares, salvos os recursos administrativos ou judiciais, segundo a natureza do objecto de que se tratar.

As camaras municipaes cooperam com os agentes da administração geral, e exercem funcções de delegação do estado na repartição das contribuições geraes directas, no recrutamento para o exercito, e em quaesquer outros objectos de interesse geral, que as leis e os regulamentos lhes incumbirem. É n'estes assumptos que se deve admittir a ingerencia do governo ou dos seus agentes, para promover o cumprimento das leis, e evitar que o interesse geral possa ser prejudicado por qualquer abuso ou incuria das camaras municipaes.

§ 5.º

Pelo codigo administrativo vigente o presidente da camara é encarregado da execução das suas deliberações le-

gaes, de organizar o orçamento, de ordenar as despesas, de inspecionar e dirigir os diversos serviços municipaes, de praticar os diversos actos administrativos auctorisados pela camara, de a representar juridicamente nos tribunaes, sem prejuizo da responsabilidade solidaria do corpo colectivo a que pertence. N'este ponto nenhuma das reformas de 1867, 1870 e 1872 fez alteração; e todavia, a respeito d'elle alevanta-se uma questão, em que a legislação do nosso paiz está em desaccordo com a geralmente admittida nos outros povos.

O presidente da camara é, em quasi toda a parte, um funcionario mixto, ao mesmo tempo representante do poder central e da administração local; o *maire*, o *burgomestre*, o *podestá*, em França, na Belgica, na Hollanda, na Allemanha e na Italia, accumula as funcções que, entre nós, estão divididas entre o presidente da camara e o administrador de concelho. As questões, que alli se tem levantado a proposito d'esta auctoridade amphibia, não versam sobre a separação das suas funcções, pois dá-se como assentado que devem estar reunidas. As divergencias manifestam-se sobre o modo de nomear este funcionario administrativo, querendo uns que seja electivo, outros que seja de nomeação regia, e finalmente, um terceiro partido, que seja escolhido pelo soberano de entre os membros eleitos para formar parte do corpo municipal.

Parece, segundo refere o nosso Garrett no relatorio do seu projecto de reforma administrativa de 1854, que em 1832, por escrupulos constitucionaes, se creou o administrador de concelho, que elle considera uma auctoridade anomala e destoante do systema liberal, e a causa mais efficiente da nossa desordem administrativa. O artigo 134.º da carta constitucional dizia que « o mais votado dos vereadores devia ser o presidente da camara », e como se não desejava ferir este artigo, e ao mesmo tempo se não que-

ria prescindir da ingerencia do governo na nomeação do encarregado da administração concelhia, separaram-se as funcções, e crearam-se as duas entidades; ficando o presidente da camara electivo, e o administrador do concelho de nomeação regia : e desde então, apesar do artigo 11.º do *acto adicional* ter supprimido aquella disposição, tem permanecido inalteravelmente esta pratica.

A lei de administração civil de 1867 foi mais longe; adoptando o facto como doutrina corrente, consagrou expressamente o principio de que o governo do municipio pertencia ao administrador do concelho com a camara municipal ¹. Já não era só o poder tutellar, para impedir o mal e acautelar o interesse geral; era a confusão da administração local com a geral, ou antes a absorpção e usurpação d'aquella pelos agentes do governo.

A reforma de 1870 não alterou a legislação vigente n'esta parte; e a proposta de 1872 ainda conserva este estado de cousas, posto alargue um pouco as franquias municipaes, e restrinja algum tanto a ingerencia dos administradores de concelho.

Segundo a nossa opinião, que nos parece a mais conforme com os bons principios, o administrador do concelho deve ser um *commissario* do *governo* n'aquella circumscripção; simples auctoridade de inspecção e fiscalisação, em referencia aos negocios puramente locais, com intervenção n'aquelles que o municipio trata como *delegação* do estado, e com gerencia completa em todos os outros negocios de interesse *geral* que são da sua competencia.

Sendo entre nós muito facil descriminar estas funcções, por que desde 1833 se separaram os funcionarios que as exercem, creando dois representantes distinctos, um da administração geral, o *provedor* ou *administrador* do con-

¹ Lei citada de 24 de junho de 1867, artigo 51.º

celho, e outro da administração local, o *presidente da camara*, não vêmos motivo para n'esta parte imitar a legislação estrangeira, onde se não deu o mesmo facto nem se crearam os mesmos habitos, antes, pelo contrario, existe radicada na tradição a auctoridade mixta e amphibia dos *maires* e *burgo-mestres*.

Ha mais, esta nossa situação desembaraça-nos da difficil e perigosa questão da eleição ou da nomeação dos *maires*, que ainda hoje se agita em muitos paizes ¹, e proporciona-nos uma solução que concilia as liberdades locaes com as necessidades da administração geral; seria perder esta vantagem, se fôssemos irreflectidamente transportar para o nosso paiz mais um fermento de discordia entre os partidos. Alguma cousa havemos de ter bom; nem tudo o que é nosso ha de ser fatalmente condemnavel ².

Se não julgamos racional, nem conveniente, que o presidente da camara seja ao mesmo tempo o commissario do governo no concelho, e desejamos que continuem separadas e distinctas estas duas entidades, não entendemos, por isso, que o administrador do concelho possa conservar-se como hoje está. Temos a profunda convicção, e n'este ponto acompanhamos o nosso Garrett ³ e todos os homens da escola liberal, que em quanto entre nós existirem os actuaes administradores de concelho, com as vastas e exorbitantes attribuições que lhes confere a nossa legislação administrativa, as quaes os auctorisam a ingerir-se em todos os negocios de que depende o viver dos povos, não é possivel haver boa e verdadeira administração, nem bom e verdadeiro systema representativo.

Por maiores precauções que as leis eleitoraes tomem,

¹ Actualmente é objecto de graves controversias em França.

² D'esta mesma opinião é, algures, *A. A. Teixeira de Vasconcellos*, citando em seu apoio a de *Elias Regnault*, se bem nos recordamos.

³ Vide relatorio da sua proposta de reforma de 1854.

por mais severas que sejam as penas comminatorias contra as influencias abusivas, por mais que se alargue o quadro das incompatibilidades, por mais que se cohiba e prohiba a ingerencia dos agentes do poder no acto eleitoral, em quanto os povos para todos os negocios que lhes interessam, para tudo o que lhes póde ser necessario, util ou agradavel, dependerem das auctoridades do governo, estas sempre hão de exercer, em despeito de todas as prevenções e de todos os correctivos, uma indisputavel e indestructivel preponderancia na urna.

Vejámos as principaes attribuições dos administradores de concelho ¹: entervem nos trabalhos eleitoraes; tem entrada e assento nas sessões das camaras municipaes; toma posse dos bens *vagos* para a fazenda; recebe as declarações dos denunciantes e regista-as; liquida os rendimentos em divida e processa os documentos de cobrança; é encarregado da execução immediata das leis e regulamentos geraes; procede ao aboletamento das tropas e ministra ás auctoridades militares o preço corrente dos generos; fornece os soldados e destacamentos em marcha; remette os desertores capturados aos commandantes das divisões militares; reprime o contrabando cooperando com os empregados fiscaes; exerce as funcções dos antigos provedores dos concelhos; autúa os professores que se recusarem á inspecção; exerce as funcções de provedor das lezirias; é vogal da sociedade agricola; declara nulla a tomadia por falta de manifesto; cumpre as deprecadas que lhe forem dirigidas; toma juramento aos magistrados antigos que requerem aposentação; conhece dos recursos dos chefes das estações telegraphicas; exerce funcções do ministerio publico nas commissões de recenseamento eleitoral e de jurados; fiscalisa o recenseamento de recrutas; assiste á adjudicação de empreitadas;

¹ Art.^{os} 240 a 265 do cod. adm.

intervem no processo das expropriações ; interfere no processo da concessão de minas ; intima os proprietarios de pedreiras para as explorarem ; coopera nas medidas de salubridade publica ; intervem no processo das legitimações ; intervem no processo do recrutamento para o exercito e para a marinha ; fornece os transportes aos militares, e faz impôr penas aos que faltam ; preside ao arrendamento dos bens nacionaes, e intervem na sua administração e venda ; fiscalisa a receita eventual ; vigia os empregados fiscaes ; intervem na conversão das pensões dominicaes, e procede ás diligencias para o reconhecimento e renovação dos prazos ; toma manifesto dos dinheiros a juro ; exige dos tabelhões relação das escripturas para fazer denunciar as não manifestadas ; procede ao lançamento das congruas, com recurso para o concelho de districto ; intervem no lançamento da contribuição predial ; nomeia metade dos informadores louvados, propõe os salarios que devem vencer, e despede os que faltam ás suas obrigações ; em junta de repartidores organisa as matrizes ; verifica a exactidão do mappa de repartição, faz emendal-o e encerral-o, remetendo copia á camara ; communica á junta a percentagem do concelho ; conhece e decide as reclamações contra a *formação das matrizes* ; recebe, informa e remette os recursos interpostos das suas decisões para o conselho de districto ; conhece e decide as reclamações contra o mappa de repartição com recurso para o conselho de districto ; intervem similhantemente na *contribuição industrial* e na de *registo* ; cobra as dividas de contribuição de lançamento ; faz intimar os devedores e ordena a penhora nas rendas, moveis ou semoven-tes do devedor, e a venda em hasta publica ; recebe embargos e admite a prova d'elles, e remette-os ao juizo ; admite recursos para o conselho de districto dos seus despachos de execução ; applica o processo executivo ás contribuições municipaes, ás dividas de legados pios não cumpridos, ás

das congruas dos parochos, das multas, dos direitos de mercê; intervem na expedição dos titulos ás classes inactivas; assiste ás contas dos recebedores, e intervem no processo de fianças d'estes; inspeciona as escolas de ensino primario; promove a edificação de casas para escolas e verifica se as offerecidas teem as necessarias condições; attesta a frequencia dos professores; compelle os paes a mandarem os filhos á escola; informa os requerimentos das camaras pedindo a creação de cadeiras primarias; toma contás aos testamenteiros; toma as contas ás irmandades e estabelecimentos de beneficencia; véla pela administração dos expostos; executa os regulamentos de policia geral; faz a policia sanitaria e fiscalisa as boticas e casas de venda, bem como o uso de pesos e medidas; fiscalisa o uso e porte das armas, as casas de jogo e hospedarias; intervem no processo dos estabelecimentos insalubres; protege a segurança e liberdade dos visinhos do concelho; provê nos casos de incendio, inundações e naufragios; vigia a execução das posturas, e faz incoimar os transgressores; ordena a prisão dos culpados nos casos em que se não exige previa formação da culpa; levanta auto de todos os delictos e participa a prisão aos juizes; auxilia os empregados fiscaes e de justiça; insinua as doações¹; regista os testamentos; provê nos casos omissos e urgentes; propõe o escrivão da administração, e nomeia os seus amanuenses e officiaes de diligencia; assiste á prestação das contas da junta de parochia á camara; recorre para o conselho de districto do que se deliberar contra lei; propõe os regedores de parochia, nomeia os cabos de policia sobre proposta do regedor, confirma o escrivão d'este, e demitte os cabos de policia; não pôde ser

¹ Depois da publicação do codigo civil, as doações não carecem d'insinuação ou de qualquer outra formalidade para produzirem todos os seus effeitos juridicos, basta que sejam registadas, art.^o 1472 e 1459 § unico.

demandado, civil ou criminalmente, por actos relativos ás suas funcções, sem licença do governo; é o contador dos emolumentos da administração ¹.

Basta lançar a vista por este vasto quadro de attribuições, para convencer o mais incredulo de que um funcionario assim é impossivel; esta especie de *factotum*, deveria ser omnisciente e ter mais braços que o mytho de *Briareu*, para cuidar de tudo quanto está a seu cargo, e chegar com a sua acção a toda a parte. Mas em compensação chega, e sobeja, para influir em eleições, e para ter todos na sua dependencia, por pouca habilidade e esperteza com que seja dotado. Não queremos dizer que todos os administradores de concelho abusem da sua posição, mas basta que possam fazel-o para não se dever consentir que continuem essas magistraturas amphibias, como dizia Garrett, tão impotentes para o bem, quanto são propensas e poderosas para o mal.

Parece que na occasião em que se preparou o codigo administrativo, á proporção que iam lembrando os diversos serviços, e que havia difficuldade em encontrar funcionarios que os desempenhassem, accudia logo a idéa de os *entregar* ao administrador do concelho, obedecendo á mesma tendencia as leis posteriores sobre differentes ramos de administração; sem se calcular se era possivel e conveniente accumular tão variadas attribuições, tantos trabalhos, tão graves responsabilidades, tantos meios de acção, e confiar tudo ao mesmo individuo, que é um agente politico subordinado ao governador civil.

Hoje, que a administração tem progredido, que muitos serviços especiaes se tem creado ou desenvolvido, que a illustração se tem diffundido em maior escala, que a experiencia tem demonstrado os inconvenientes d'essa anomala magistratura official dos concelhos, a qual poderia ter por

¹ Conta os seus proprios emolumentos !

divisa o celebre moto do *omnia agendo et nihil faciendo*, parece ter chegado o ensejo, e já não é cedo, para desaccumular tantas funcções, e subdividi-las com grande vantagem administrativa e politica.

Os administradores de concelho, que mais propriamente deviam chamar-se commissarios concelhios, apenas deveriam ter a seu cargo a execução das leis e regulamentos de interesse geral, na parte que lhes tocasse, a inspecção e fiscalisação nos negocios de interesse local, e a vigilancia sobre o modo por que se fazem certos serviços, para que ha administrações especiaes, sem intervir n'elles directamente ¹. Assim, as attribuições que hoje teem os administradores de concelho, fóra d'esta demarcação, deveriam ser transferidas, umas para as corporações locaes a que pertencem, e outras a diversos funcionarios de outros ramos de administração geral. Por exemplo, as que exercem no recrutamento, nas execuções administrativas, nas questões de salubridade e hygiene publica, nos assumptos de fazenda e fiscaes, nas materias de direito civil, que mencionámos especificadamente, deverão: umas limitar-se a simples inspecção, para zelar o cumprimento da lei, dar parte de quaesquer irregularidades, prestar todas as informações, passar certidões ou authenticar certos documentos; outras eliminar-se, para serem entregues, já aos agentes da administração de fazenda, do poder judicial, do conselho de saude, já ás commissões mixtas ou especiaes legalmente incumbidas de certos serviços, como por exemplo, as das contribuições e do recrutamento. A fiscalisação que os administradores exercem, como subdelegados de saude, sobre a qualidade e estado dos medicamentos e comestiveis, e sobre as habilitações dos pharmaceuticos, seria exercida

¹ Exceptuamos d'esta regra o serviço da *junta d'arbitramento das congruas*, que o administrador do concelho preside e fiscalisa, pela sua indole propriamente administrativa.

com mais competencia pelos medicos de partido das camaras; a que exercem nas tomadias, sel-o-hia melhor pelos empregados fiscaes; a que se refere á execução das testamentarias pelos delegados do procurador regio; a exaggerada intervenção que teem em todas as operações do recrutamento, na feitura das matrizes, no lançamento ou repartição dos impostos, e nas execuções administrativas, deve ser cerceada, e limitar-se á inspecção para zelar o cumprimento da lei, dar parte de qualquer irregularidade e interpôr os devidos recursos ¹.

Por cada comarca administrativa haverá um *commissario* ou *provedor*, e quando esta fôr composta de mais de um concelho, elle residirá na séde da comarca.

§ 5.º

Os conselhos municipaes que, como existem, pouca significação e utilidade teem, podem ser supprimidos, e n'isso concordamos com a reforma de 1870 e com a proposta de 1872; mas não adoptamos o modo de os supprir d'aquella, que era muito restricto e inefficaz, nem a omissão d'esta. Julgamos, a exemplo do que se acha na legislação de quasi todos os paizes cultos, e para sermos logico com o systema adoptado para os districtos, que a *camara* ou *junta muni-*

¹ Carecemos de reformar a nossa lei do recrutamento, de 27 de julho de 1855, tomando por base o serviço obrigatorio, e classificando militarmente a população válida do paiz, para que, ao menos, cada um saiba qual é o seu logar quando a patria o chamar para a sua defeza. É o modo de acabar com os processos e abusos inherentes ao defeituoso regimen das isenções. Precisamos egualmente reformar as leis de execução administrativa por dividas á fazenda, onde ha muito arbitrio e poucas garantias. O administrador do concelho poderá continuar a fazer o registo dos testamentos; mas o processo para cumprimento dos legados pios deverá ser preparado e enviado pelo delegado ao respectivo juiz de direito.

cipal deve ser uma assembléa d'eleição directa, cujo numero de membros será calculado sobre a base da população e da área, e não fixado *á priori* por lei, como hoje é e sempre tem sido proposto entre nós ¹. Estas *juntas municipaes* ² devem eleger no seu seio uma commissão executiva permanente, a qual elegerá de entre os seus membros o presidente ³. O secretario da junta municipal sel-o-ha tambem da commissão municipal, e deverá ser provido por concurso, exigindo-se-lhe as necessarias habilitações. A commissão executiva municipal dividirá entre os seus membros os diversos ramos de serviço, e representará no municipio um papel analogo ao que representa no districto a commissão executiva districtal, e similhantemente a junta municipal em parelho com a *junta geral*. Assim, o presidente do corpo gerente do municipio, não monopolisando toda a acção executiva, estará menos sobrecarregado de trabalho, que ás vezes é excessivo, e poderá melhor attender á direcção da administração municipal ⁴.

¹ Pelo artigo 7.º do codigo administrativo, as camaras municipaes são compostas de 5 vereadores nos concelhos que tiverem até 3:000 fogos, e de 7 nos de superior povoação. A camara de Lisboa é composta de 13 vereadores e a do Porto de 11. Pela reforma de 1867, era de 7 para todas as camaras, excepto Lisboa e Porto, que eram os mesmos 13 e 11; a de 1870 repetiu estas disposições.

² Na Belgica estas juntas ou camaras denominam-se *conselhos communaes*, e constituem assembléas deliberativas; os *collegios dos burgo-mestres e échevins*, ou *maires e adjuntos*, forma o poder executivo, ou o verdadeiro corpo administrativo do municipio. Para electores municipaes admittimos todos os chefes de familia, no goso dos seus direitos civeis, sem lhes exigir quota alguma censitica

³ O numero de vogaes d'esta commissão poderá ser o mesmo designado pelo codigo actual para os vereadores das camaras. Na Belgica varia com a população das communes, sendo de 7 nas de 1:000 habitantes, ou menos, e crescendo d'ahi em diante até ao numero de 31 nas de 70:000 habitantes. Entre nós seria difficil encontrar um pessoal tão numeroso.

⁴ É o systema da Prussia, leis de 1853 e 1856, com a differença

Já dissemos, e n'isso seguimos a opinião de distinctos escriptores e a pratica dos povos mais esclarecidos, que a organização das municipalidades não podia nem devia ser moldada n'um typo unico, embora assentasse em todas nos mesmos principios, porque é necessario attender á diversidade de circumstancias, que não se podem mudar, e são characteristics de certas localidades.

Nos pequenos municipios não se pôde, pois, applicar completamente a organização que esboçamos para os grandes, por falta de pessoal gerente, e de recursos para custear os diversos serviços. Alli não poderá haver uma junta municipal nem uma commissão executiva tão numerosa como nos maiores centros de população; mas não julgamos, por isso, dever alterar as bases essenciaes do systema municipal que propomos, porque em toda a parte dá elle as mesmas garantias de apurar os mais dignos para gerir os negocios locais, a par de uma superintendencia mais proxima, mais directamente interessada, e mais conhecedora d'esses negocios ¹.

Para os assumptos mais importantes da administração municipal, como são, por exemplo, orçamentos e impostos, estabelecimentos de instrucção e educação, de caridade e beneficencia, viação municipal e vicinal, construcção de edificios e outros melhoramentos publicos, policia municipal urbana e rural, para tratar d'estes assumptos deverá haver uma junta de comarca formada pelos delegados das differentes camaras ou juntas municipaes, que se reunirão na sêde d'este municipio complexo ou comarca administrativa,

de que a escolha dos vogaes da commissão executiva, é alli sujeita á approvação régia; prerogativa de que na Allemanha não se abusa, e que passa por uma méra formalidade, mas que é menos liberal, e mais susceptivel de se abusar d'ella.

¹ As commissões executivas dos pequenos municipios poderão ter de 3 a 5 membros.

a qual elegerá de entre os seus membros o presidente e secretario, e distribuirá entre todos os respectivos serviços a seu cargo. — A sua reunião deverá ser periodica, conforme a lei determinar. O *collegio echevinal* na Belgica e na Hollanda é uma instituição analogá á commissão executiva municipal que propomos, com a differença de que os membros d'aquelle corpo são escolhidos pelo governo, em vez de o serem pela junta municipal, de entre os cidadãos eleitos para formarem parte d'esta ¹.

Parece-nos que o nosso systema é mais liberal sem deixar desacautelado o interesse *geral*, porque ao *commissario* ou provedor, que é um delegado do governo central, estão confiadas as funcções de inspecção e fiscalisação da administração local, bem como o cuidado de velar pela execução de todas as leis e regulamentos *geraes*. No outro systema, o *burgo-mestre* ou *maire*, que é o primeiro funcionario municipal encarregado de gerir e defender os interesses do municipio, accumula as funcções de agente do *governo*, e não pôde dar tantas garantias para um e outro lado, vendo-se n'uma falsa posição, em todos os casos de conflicto ou antinomia, entre os interesses do estado e do municipio.

O systema cuja adopção lembramos, por nos parecer o que reúne maior somma de conveniencias, approxima-se mais do regimen municipal da Prussia, como elle se acha organizado pelas leis de 1853 e 1856, as quaes modificaram a de 1850, como esta alterára a de 1808. Posto que haja algumas variantes em diversas provincias, e se attenda á differença entre os municipios grandes e pequenos, ou urbanos e ruraes, é certo que nos pontos essenciaes aquelle regimen é uniforme; ha em toda a parte um conselho mu-

¹ Como as nossas camaras municipaes accumulam a deliberação e a execução, pareceu-nos mais conveniente não fazer a transição tão brusca imitando completamente as instituições communaes belgas.

nicipal (a nossa junta ou camara municipal) nomeado directamente pelos eleitores, um corpo municipal composto do *maire* ou *burgo-mestre*, dos *echevins* ou adjuntos, constituindo o poder executivo da communa, eleito pelo conselho municipal; commissões encarregadas da vigilancia de diversos serviços, nomeadas em parte pela corporação municipal, em parte pelo conselho municipal, e mesmo pelo *maire* só. As deliberações d'estes corpos collectivos são executorias, salvos casos excepçionaes, sem necessidade de approvação superior. Não pôde pois desconhecer-se a independencia da administração municipal na Prussia; o poder central inspeciona-a e fiscalisa-a, mas não a embaraça, não tolhe a sua acção, nem se intromette nas suas eleições ¹. Tal é o pensamento que desejamos ver realisado entre nós, pois sem isso nunca poderemos ter uma regular administração municipal ².

§ 6.º

Por mais perfeita que seja a legislação municipal, ella ficará letra morta, se os municipios não dispozerem dos

¹ O direito de nomear os *maires*, em muitas communas ruraes das provincias de leste, que pertencia a antigos senhores ou patronos, derivava de regalias dominicaes legadas pelo feudalismo, que a recente lei dos *círculos* aboliu, cumprindo a promessa da constituição de 1850 de acabar com esta anomalia.

² I. Felix Nogueira, no seu livro — *O municipio no seculo xix* — (1 vol. in 8.º 1856, pag. 195), propunha que o municipio fosse regido por um magistrado eleito periodicamente pela camara, auxiliado por um *conselho administrativo* composto de delegados do ministerio do reino, escolhidos por um jury. É uma idéa analogá á nossa, mas que se nos figura inexequivel, e quando o não fosse, é provavel, senão de todo o ponto certo, que dêsse resultados inteiramente contrarios aos que se propunha conseguir este esclarecido e dedicado amigo das liberdades municipaes.

recursos necesarios para occorrer ás despesas que exige a sua conservação e o seu progresso. É necessario que os povos se convençam de que para manterem o seu conselho, administrarem os seus negocios, e exercerem os seus direitos, têm de satisfazer os encargos correspondentes. Não basta condecorar-se com o nome de municipio independente, é necessario que esse nome tenha uma significação real, e não seja uma palavra vazia de sentido; é necessario que por detraz d'esse rotulo ostentoso esteja na realidade um centro de vida local, um foco parcial de progresso, um valioso elemento administrativo, um cooperador efficaz do desenvolvimento physico e moral da sociedade. E tudo isto será uma illusão, se o municipio não estiver habilitado a fazer, e não fizer, os sacrificios necesarios para desempenhar a sua missão. Sem o cumprimento d'esta obrigação impreterivel, o municipalismo desfallece, e a acção do poder central tem de substituir a que lhe era propria, e de chegar a toda a parte para que a sociedade não cáia no marasmo e torpôr.

Não pôde, porém, conceder-se aos municipios, sem regra nem limitação, o direito de tributar, como entre nós fez o codigo administrativo de 1836, no seu ardente desejo de crear receitas, porque a sociedade carece de ir ás mesmas fontes de riqueza publica procurar recursos, para acudir aos diversos serviços de interesse geral, e é necessario que se não deixem exaurir as nascentes economicas d'onde manam. Cumpre, pois, acautelar nas leis geraes a imposição de taxas excessivas, a multiplicação exaggerada de contribuições differentes, as irregularidades no systema tributario, a criação de impostos que perturbem as relações commerciaes, que impossibilitem ou paralysem o movimento das industrias agricola e fabril, que affectem a transmissão da propriedade immovel, que atinjam qualquer manifestação da riqueza que só deva sujeitar-se ao tributo geral.

O municipio tem despesas necessarias, a que não póde nem deve faltar, e tem outras que póde ampliar ou restringir, segundo as circumstancias, mas não supprimir.

Não basta prover só ás exigencias do viver ordinario e quotidiano; é indispensavel melhorar e progredir.

Toda a aggregação que não pode satisfazer a estas condições perde a sua razão de ser, como corpo isolado e independente, e se, podendo-o, se esquivaa o seu cumprimento, deve a isso ser compellida directa ou indirectamente, porque a vida social reclama, para o seu andamento regular, que cada um dos órgãos do corpo politico desempenhe a funcção que lhe é propria no organismo geral.

É, segundo esta ordem de idéas universalmente admittidas, que as *despesas municipaes* se classificam em *obrigatorias* e *facultativas*. Alguns partidarios da descentralisação opinam pela restricção das despesas obrigatorias ás que forem exigiveis por sentença ou por contracto, deixando nas outras liberdade ás camaras. Divergimos d'este parecer, em these, pelas considerações geraes que precedem, e em hypothese, porque no nosso paiz ha a receiar sobretudo a inercia e a incuria por parte das corporações locaes, e é necessario garantir a sociedade e os proprios municipios, contra estes inimigos da prosperidade e civilisação dos povos. Parece-nos conveniente alargar o quadro das despesas obrigatorias, de modo que abranja todas as que são precisas, para que o municipio não arraste uma existencia precaria e rachitica.

Segundo o nosso codigo administrativo, são obrigatorias as seguintes despesas:

1.º as que se fazem com o acto eleitoral; 2.º as gratificações e ordenados ao administrador do concelho e ao seu escriptão, amanuenses e officiaes de diligencias, as da accommodação e custeamento da secretaria da administração, os vencimentos de todos os empregados da camara e

estabelecimentos municipaes, incluidos os partidos de facultativos; 3.º as que se fazem na secretaria municipal, e com a impressão e publicação de papeis para o serviço do concelho; 4.º as de conservação, reparo e mobilia dos paços do concelho, e dos mais edificios a cargo da municipalidade; 5.º as de construcção, conservação, e reparo dos caminhos vicinaes e concelhios, e das pontes do concelho, na conformidade das leis ¹; 6.º as de construcção e conservação de cemiterios ²; 7.º a quota que foi arbitrada para a sustentação dos expostos ³; 8.º as da casa destinada ao serviço dos tribunaes de justiça; 9.º as das cadeias a cargo das camaras; 10.º os impostos a que estiverem sujeitos os bens e rendimentos municipaes; 11.º o pagamento das dividas exigiveis ⁴; 12.º as que se fizerem com os seus litigios; 13.º as feitas com os diversos estabelecimentos administrados pela camara e a cargo d'ella ⁵; e, em geral, todas as despesas que estiverem a cargo da camara por disposição ou auctorisação de lei. Todas as outras despesas, além das mencionadas, são facultativas, e só podem ser pagas depois de satisfeitas as obrigatorias.

N'esta parte, poucas alterações importantes ha a fazer, se não incluir expressamente nas despesas obrigatorias aquellas que leis posteriores, ou necessidades crescentes, tornaram ou tornarem necessarias, como são: as do recenseamento da população, as de policia e de segurança do concelho, as de instrucção primaria e hospicios de creanças abandonadas ⁶, as de illuminação das povoações, as do serviço da

¹ Lei de 15 de julho de 1862.

² Lei de 27 de abril de 1837.

³ Decret. de 19 de setembro de 1836.

⁴ Leis de 28 de abril de 1845, 19 de abril de 1850 e 12 de agosto de 1853.

⁵ Vide codigo administrativo annotado, pag. 106, not. 3.

⁶ Pelo artigo 294.º do codigo civil, esta despesa foi posta a cargo dos municipios.

extinção dos incendios, as do registo civil, e as quotas arbitradas pela *junta geral* para as despesas do districto.

A despesa com a sustentação dos expostos é uma das que mais avulta nos orçamentos municipaes ¹; em diversos districtos tem-se experimentado o systema de acabar com as rodas, substituindo-as pelos subsidios ás mães pobres para as ajudar a crear os filhos em casa, ou pela creação nos hospicios onde lh'os recebem publicamente.

Pelos relatorios dos governadores civis, vê-se que o novo systema vae ganhando terreno na pratica, reduzindo-se a despesa e diminuindo a mortalidade das creanças, ² ao passo que a moralidade medra e folga com esta transformação nos habitos, que significa um verdadeiro progresso.

Estas despesas, além de examinadas e approvadas pela *camara municipal*, devem sel-o egualmente pela commissão districtal, sem contar a fiscalisação dos agentes do poder central. O que é necessario é procurar que as receitas não sejam absorvidas por um exaggerado pessoal, se não applicadas em cousas uteis ³.

Pelo que respeita a receitas a questão é mais difficil e complicada.

§ 7.º

Os municipios teem uma receita *extraordinaria* e outra *ordinaria*. A primeira compõe-se do producto da alienação de bens, de donativos, doações e legados, de empréstimos,

¹ As quotas para expostos nos diversos districtos subiram, em 1869-1870, á somma total de 265:965\$185 réis, (*Diario do Governo* de 11 junho de 1873).

² Vide os relatorios dos governadores civis dos diversos districtos, de 1872 e 1873, e o ultimo da Misericordia de Lisboa, a quem na capital está incumbido este serviço.

³ A despesa com os ordenados dos empregados administrativos e municipaes subiu, em 1869-70, a 416:583\$000 réis em todos os municipios do reino.

ou de qualquer outra verba accidental, na qual se comprehendem os subsidios do estado para as estradas municipaes, ou para qualquer estabelecimento. A receita ordinaria forma-se: do rendimento dos bens proprios do concelho, que não são de logradouro commum; das taxas de licenças; do producto de multas; das taxas de serviços e concessões de terrenos nos cemiterios; do aluguer de terrenos seus para feiras e mercados; das taxas de aferição dos pesos e medidas; do producto das contribuições municipaes.

As receitas que não provêm das contribuições municipaes são em regra, pouco avultadas ¹, e as camaras veem-se obrigadas a recorrer, em larga escala a estas contribuições, para occorrerem ás suas despesas. As camaras são auctorisadas pelo codigo administrativo ² a lançar dentro dos limites dos respectivos concelhos, contribuições municipaes directas e indirectas. As directas podem ser lançadas em dinheiro de contado, em serviço das pessoas ou dos bens dos habitantes e proprietarios do municipio, ou em todas estas especies; ellas consistem n'uma percentagem addicional aos impostos predial e industrial que cada contribuinte paga ao estado, ou n'uma quota parte proporcional em referencia aos rendimentos que não estiverem sujeitos áqueles impostos; os proprietarios não residentes no concelho pagam só metade d'esta contribuição. Os jornaleiros, que não pagam imposto industrial ou predial, só podem ser collectados em dois dias de trabalho, ou no dinheiro correspondente, calculado pelo termo medio dos jornaes no concelho ³.

As contribuições directas municipaes, quando são lançadas para occorrer a despesas obrigatorias, não teem limite

¹ N'uma receita total de 2:016 contos, de todos os municipios em 1869-70, a proveniente dos bens proprios entra apenas por 184 contos.

² Artigo 137 e seguintes.

³ Artigo 141 do Codigo Administrativo de 1842.

marcado pela lei, e a faculdade das camaras é ampla a este respeito. ¹ Assim, vemos nós este adicional elevar-se em muitos municipios, até egualar, e mesmo exceder, o principal da contribuição ².

As contribuições indirectas municipaes só podem ser lançadas sobre objectos destinados para consummo do concelho, ³ recaindo unicamente sobre o facto da venda a retalho. Os objectos que se exportarem ou importarem, e os que transitarem no concelho não estão sujeitos a nenhum imposto municipal. A contribuição em trabalho, ou em qualquer especie, pôde ser paga no seu valor correspondente em dinheiro.

Não ha sobre este assumpto outras regras estabelecidas na *legislação*, de sorte que se deixa plena liberdade ás camaras de impôr as taxas de consummo, e de escolher os generos sobre que devem recair.

Este estado de coisas, principalmente depois da publicação da lei de 13 de maio de 1872, que ampliou o real de agua ⁴

¹ O Codigo Administrativo de 1836 estabeleceu essa faculdade ampla; a lei de 29 de outubro de 1840 restringiu-a; a de 27 de outubro de 1841 annullou a restricção, distinguindo só os proprietarios residentes, ou não residentes; a lei de 10 de junho de 1843 limitou a restricção ás despesas facultativas, ficando a faculdade ampla para as despesas obrigatorias.

² Este facto observa-se principalmente nos districtos do sul do reino; nos do norte só por excepção.

³ Artigo 142 do Codigo Administrativo.

⁴ Esta lei estabeleceu que o arroz pagaria 10 réis por kilogramma, o azeite de oliveira 10 réis por litro, as bebidas alcoolicas 30 réis e o vinho 5 réis por litro, em addição á tabella da lei de 27 de dezembro de 1870, pela qual as bebidas alcoolicas pagavam só 20 réis por litro, o vinho 5 réis por litro, as bebidas fermentadas 10 réis, e as carnes verdes, seccas ou preparadas 10 réis por kilogramma; acrescentou pois 5 réis ao vinho, 30 réis ás bebidas alcoolicas, e creou a taxa do arroz e azeite. O direito do vinho foi reduzido a 7 réis por litro pela lei de março de 1873.

e estabeleceu mais regularmente o imposto geral de consummo, carece de uma reforma.

N'este ponto levanta-se uma questão grave, que devemos debater antes de tratarmos da organização da fazenda municipal.

Não discutiremos aqui a questão doutrinal dos impostos, para apurarmos qual merece a preferencia.

Damos como assentado que todo o imposto é um encargo, que agrava o custo do objecto ou serviço sobre que recae, e que o melhor meio de distribuir equitativamente este encargo, e tornal-o menos oneroso, é procurar que elle abranja todas as manifestações da riqueza, e se proporcione ás faculdades contributivas de quem o paga; isto, a nosso vêr, mais se consegue pela pluridade dos impostos, geralmente admittidos, do que por nenhum outro systema exclusivo. — Estes principios são estribados na auctoridade de distinctos economistas e homens d'estado, sancionados pela pratica das nações mais esclarecidas, e aconselhados pela razão despreoccupada ¹.

Firme n'estas idéas, acceitamos o imposto de consummo, como um d'aquelles de que se não pôde prescindir, e de que os povos mais cultos, e sobretudo os mais liberaes, lançam mão para se governarem financeiramente. Já *Montesquieu* disse, com o seu elevado e penetrante espirito, que o imposto indirecto era caracteristico dos povos livres, porque com elle cada um pôde pagar mais ou menos segundo a sua vontade. Mesmo aquelles que, dominados

¹ E. de Parieu, *Traité des impôts*, t. 1.º pag. 124.

A. Smith, *riqueza das nações*, liv. 5.º cap. 2.º.

Mac Culloch, pag. 153, cita os seguintes versos :

*Whoever expects a faultless tax to see
Expects what neither is, nor e'er shall be.*

ou «o que espéra ver um imposto perfeito, espéra o que não é, nem foi, nem ha de ser nunca.»

por idéas abstractas de escola, ou por espirito de especulação politica, rejeitam *in limine* o imposto de consummo, por uma flagrante contradicção, adoptam-no para os municipios; n'este terreno, pois, o consenso parece ser geral.

Convirá, porém, que a principal fonte de receita dos municipios seja o imposto directo ou indirecto? Aqui levanta-se uma divergencia de opinião, que ultimamente se accentuou no nosso paiz, a proposito da ampliação da lei do real de agua.

Pretendem uns que o imposto de consummo seja exclusivamente municipal, e constitua a mais importante receita das camaras, e que o imposto directo seja entregue de preferencia ao estado, para que este o torne mais rendoso e regular; querem outros que o imposto de consummo tenha o character de um imposto *geral*, embora d'elle possam participar as localidades, devendo estas converter em proveito do seu orçamento toda a elasticidade tributaria da contribuição directa, por meio dos addicionaes ao *principal* que o estado d'ahi aufere.

Fiel ás nossas doutrinas e convicções, sustentamos aqui a mesma opinião que defendemos em 1872 no parlamento, e que este adoptou sancionando-a com a auctoridade do seu voto ¹. Nós preferimos o segundo systema ao primeiro.

Todos reconhecem que o rendimento da contribuição predial não está em relação com a riqueza agricola do paiz ².

¹ Sessão legislativa de 1872. (*Diario das Côrtes.*)

² A contribuição predial ordinaria, calculada sobre as matrizes, é no continente do reino de 1:705 contos; a extraordinaria é de 341 contos; o adicional para os *escrivães* de fazenda é de 41 contos; sobre a ordinaria recáem os 40 % para *viação*. Os 2 % para *falhas* e *annullações* dão 59 contos. Vide orçamento de 1873-74; isto é, um imposto de 2:828 contos sobre 60:000 contos de renda collectavel, pelos menos, ou 4,7 % apenas.

Este mal vem de longe, e tem resistido a todos os remedios que se tem empregado para o curar.

Que a contribuição seja de repartição ou de quota, isso pouco importa na essencia; o vicio radical está na falta de base segura para o lançamento, que nasce da difficuldade, senão impossibilidade, de obter o conhecimento exacto da renda collectavel de cada um. D'aqui deriva o empyrismo na fixação dos contingentes districtaes, e as desigualdades da sua subdivisão pelos concelhos, pelas freguezias e pelos individuos.

Todos accusam estes defeitos. Não ha governo que se não tenha empenhado em os corrigir; mas elles sobrevivem tenazmente a todos os expedientes empregados para os extirpar ¹. Experimentou-se uma especie de regimen patriarchal, confiando na dedicação e bom senso dos proprios contribuintes ²; vendo a inefficacia d'este systema, apertou-se mais a acção fiscal da auctoridade, e o producto da contribuição conservou-se estacionario quando não decresceu, continuando os pequenos proprietarios sempre a bradar, que só elles carregavam com o peso do tributo, sendo alliviados os grandes ³.

Recorreu-se ás declarações e ao exame directo para arrolar os predios, e apurar o seu verdadeiro rendimento; e a massa contribuinte repelliu estes meios de informação, chegando até á violencia e á insurreição ⁴.

O cadastro, além de exigir uma avultadissima despeza,

¹ Vide Relatorio sobre o imposto predial, pelo deputado Carlos Ribeiro. Broch. in 8.º 1872.

² Lei de 24 de abril de 1835.

³ Vide decreto de 9 de janeiro de 1837, lei de 7 de abril de 1838; decreto de 11 de abril de 1844; lei de 19 de abril de 1845; decreto de 31 de dezembro de 1852; lei de 30 de junho de 1860, decreto de 3 de novembro de 1860.

⁴ Em 1846 e 1870.

e um prazo muito largo para se concluir, pelas suas inseparáveis imperfeições, e pelas continuas mudanças no modo de ser da propriedade, pode reputar-se inconveniente e inefficaz.

As matrizes, apesar de deficientes e inexactas, de todos os alvitreiros de que se lançou mão, foi aquelle que produziu menos maus resultados, depois de estabelecida a contribuição de repartição em 1852. De 1854 a 1870 ellas indicam um augmento de 8:260 contos de réis na materia collectavel; esta era em 1854 de 13:967 contos, e em 1870 elevava-se a 22:227 contos. Pelo emprego dos outros excedentes, e com a contribuição de quota, dir-se-hia que a materia collectavel permanecera quasi estacionaria, porque tendo produzido a decima e impostos annexos 1:020 contos em 1837, em 1853 só produziu 1:220 contos, isto é, no mesmo periodo de 16 annos apparece um augmento de receita de 200 contos, o que indica um accrescimento apenas de 2:000 contos na materia collectavel. Se considerarmos que o rendimento liquido da propriedade é superior a 60:000 contos¹ (incluindo 10:000 de predios urbanos) o que representa o triplo do rendimento accusado pelas matrizes, ver-se-ha quanto estas se afastam da verdade, e que, apesar de este ser o meio de apreciar a materia collectavel que tem produzido menos maus resultados, não podemos todavia confiar n'elle, para elevar a contribuição predial ao que ella deve ser, e para a repartir com egualdade.

D'estas resumidas ponderações conclue-se, que qualquer governo encontrará sempre graves difficuldades para melhorar a repartição e cobrança do imposto predial, e para

¹ Vide obr. cit. de Carlos Ribeiro, pag. 102. Ferreira Lapa, relat. sobre o Minho — 1871, calcula o rendimento bruto annual agricola em 118:000 contos; Rebello da Silva, *Economia rural*, 1.º vol., pag. 200, adopta o mesmo algarismo.

elevar o seu reddito até onde a justiça distributiva e as necessidades publicas o exigem. O *principal* do imposto tem-se conservado estacionario, e só a titulo de expediente transitorio, e como contribuição extraordinaria, se augmentou com 20 % sobre o seu producto, porque o adicional para viação não é peculiar ao imposto predial, mas applicado a todas as outras contribuições directas, como a sumptuaria, a pessoal, a industrial, a de registo, os direitos de mercê, as matriculas e cartas.

A par d'este facto, vêmos as camaras municipaes e as juntas de parochia recorrerem cada vez em maior escala ao imposto predial.

Toda a receita municipal das contribuições directas, que era em 1860-61 de 260:530\$000 réis, sobe em 1868-69 a 508:840\$000 rs., o que dá um augmento de 248:300\$000 rs., ao passo que a das contribuições municipaes indirectas, que era em 1860-61, 595:450\$000 réis, eleva-se em 1868-69 a 729:290\$000 rs., o que dá um augmento de 133:830\$000 rs., isto é, a tendencia para explorar as contribuições directas é muito mais forte, porque o augmento do seu rendimento, no mesmo periodo, eleva-se ao dobro do que respeita ás contribuições indirectas. E se notarmos que dos 729 contos, que renderam as contribuições indirectas, 250 contos pertencem aos direitos de barreiras de Lisboa e Porto, ficam só 479 contos para os impostos indirectos municipaes de todo o resto do paiz¹.

Pelos mappas relativos ás derramas parochiaes de 1869, 1870 e 1871, que tivemos presentes, vê-se que as paro-

¹ Mappas publicados no *Diario do Governo* de 27 de maio de 1872. Nos mappas publicados no *Diario* de 11 de junho de 1873 vem as contas do anno de 1869-70; comparando, da mesma forma, os termos extremos, só em referencia á receita propria do anno, acha-se um augmento de 199:158\$000 para as contribuições directas, e de 130 contos para as indirectas.

chias' tambem recorreram de preferencia ás contribuições directas.

Este facto, que se dá em Portugal não lhe é peculiar ; apparece em todos os paizes cultos e livres, e se encontra alguma excepção é na Persia, no Egypto e na Turquia, que de certo não primam pela sua civilisação. Em toda a parte o imposto territorial tem permanecido estacionario, como contribuição do estado, e só tem crescido debaixo de fórma de imposição municipal ; é o que se observa na Inglaterra, Belgica, Hollanda, Allemanha, Suissa, nos Estados Unidos da America, e até na França, apesar da sua centralisação.

É fóra de duvida que uma nação precisa, em todo o caso, ter um *arrolamento geral* da propriedade, conhecer o seu valor e as suas condições, e apreciar devidamente o seu rendimento liquido ; é esse um dos elementos mais importantes para a estatistica da sua riqueza e das suas faculdades productivas, sobretudo n'um paiz essencialmente agricola, como o nosso. Julgamos, porém, que o meio de nunca chegarmos a este *desideratum* é tomar esse trabalho por base de um augmento de contribuição predial, porque as resistencias de todos os interessados em manter o *statu quo*, e as apprehensões infundadas, mas reaes, d'aquelles que poderiam lucrar com uma repartição mais equitativa, hão de sempre obstar a que se consiga conhecer a verdade, pelo receio que d'ahi lhes possa advir algum *aggravamento* de encargos.

Demais, a França, apesar da obra monumental do seu cadastro, ainda não poudé conseguir regularisar a sua contribuição territorial, havendo continuas e fundadas queixas contra as desigualdades da repartição, aggravadas pela multiplicação successiva dos addicionaes. Estas circumstancias, reunidas a outra ordem de considerações, teem feito com que o imposto territorial, fixado em 1789 na importancia de 240 milhões de francos, sob a influencia das doutrinas *phi-*

siocratas, em vez de augmentar esteja reduzido a 170 milhões de francos, crescendo só os centimos addicionaes para as despesas dos departamentos e municipios, a ponto que a sua percentagem chega em alguns departamentos até 172 %¹. Ainda n'alguns paizes, poucos, existem as barreiras nas povoações urbanas como fontes de receita municipal. Mas este systema de tributar de origem feudal, condemnado pela sciencia, e pela pratica das nações de mais perfeita organização financeira, tende a desaparecer do quadro dos orçamentos locaes e mesmo dos geraes e só excepcionalmente se conserva. A Belgica, que é um povo digno de imitar, já ha mais de dez annos o baniu da sua nomenclatura tributaria, ² como contrario á economia publica e ao progresso dos municipios, substituindo-o por contribuições directas, não obstante conservar os impostos geraes de consummo, os *assises*, constituindo uma das principaes receitas do estado ³.

§ 8.º

Não desconhecemos que o governo tem entre nós encontrado tambem difficuldades no lançamento e cobrança do imposto geral de consummo ; mas parecem-nos menores e mais susceptiveis de vencer pacificamente, com o tempo, do que as que se oppõem a uma ampla e conveniente exploração da contribuição predial, e julgamos, pelos factos que temos observado e apontado, que os municipios mais facil e equitativamente poderão obter d'essa contribuição o que ella deve dar.

O nosso desejo seria aperfeiçoar e organizar systemati-

¹ No departamento de Sena e Marne é de 126 %₀, no Drome de 116 %₀, na Corsega 167 %₀, na Alta Saboia de 172 %₀.

² Por lei de 18 de julho de 1860, proposta por mr. Frère Orban.

³ Vide Defooz, tom. 4.º pag. 122 e seguintes, e *Annuaire d'Economie polit.*, anno 1873.

camente o imposto geral de consummo, e dar uma percentagem do seu producto aos municipios, que por este modo se interessariam no maior rendimento d'este imposto. Mas, como temos por principio, sobretudo em materia de impostos, não atacar de frente os habitos e os costumes dos povos, julgamos que se poderá permittir provisoriamente aos municipios que continuem a lançar estas contribuições indirectas, uma vez que seja só na *venda em grosso* ou *por atacado*, para consummo dentro do respectivo concelho, no consummo dos *generos de producção propria*, e no *d'aquelles sobre que não pesar taxa geral do estado*; devendo em todo o caso, ser quanto possivel *ad valorem* esse direito municipal, e sempre dentro dos limites que permittir o preço remunerador do genero, para que nenhuma industria se torne impossivel. Na reforma do Codigo Administrativo devem-se estabelecer algumas disposições restringindo, no sentido que acabamos de indicar, o arbitrio das camaras. Isto evitará o inconveniente de accumular impostos *geraes* e *locaes* com a mesma incidencia.

Os addicionaes devem comprehender as contribuições directas, predial, industrial e pessoal, mas cumpre que sejam graduados, para se attender aos dictames da justiça, por uma certa escala.

A contribuição predial, fóra das cidades de Lisboa e Porto, está, além de desigual, muito abaixo do que devia ser ¹; na contribuição industrial e pessoal, embora não haja completa exactidão, não ha as sonegações e as irregularidades que se encontram na predial; a percentagem n'esta deve, pois, ser em regra maior, sobretudo nos concelhos ruraes, principalmente nas provincias do norte ².

¹ Vide diversos factos apontados por C. Ribeiro. Relat. cit.

² Pelo relatorio do ministro da fazenda de 7 de janeiro de 1874, vê-se que das avaliações a que mandou proceder nos diversos districtos, confrontadas com as matrizes, se deduzem os seguintes re-

A receita principal dos municipios deverá ser a que provém das contribuições directas.

Não julgamos, por isso, que o estado deva prescindir absolutamente da receita d'esta origem, mas que deve manter no orçamento a verba que hoje d'alli tira, constituindo o que em linguagem financeira se chama o *principal* da contribuição, deixando aos districtos e municipios explorar a grande elasticidade que ainda offerece este tributo.

Na França, como dissemos, o principal da contribuição predial para 1873 é de 170 milhões de francos, e os addicionaes sobem de 228 milhões. Em Inglaterra o *land-tax*, ou contribuição predial, é de 2.377:590 libras esterlinas, sendo 1.111:288 libras a parte rustica, e 1.263:058 libras a parte urbana; ao passo que o producto das contribuições directas municipaes, assentes em regra sobre a base do *poor-tax*, isto é, sobre o rendimento liquido da propriedade rustica e urbana, se eleva á enorme somma de 36.292:605 libras esterlinas.

Já se vê, pois, que, na Grã-Bretanha, o estado entrega a exploração do imposto directo ao districto, ao municipio e á parochia, e que se não deve concluir, pela simples inspecção do orçamento geral, sem examinar as contas locais, que a propriedade não paga alli senão um diminuto imposto. A contribuição geral de consumo, ou *excise*, produz 25.747:000 libras esterlinas para o estado; nos orçamentos municipaes as taxas d'esta natureza quasi que não

sultados: — No Algarve a avaliação excede a matriz em cerca de 6 %; em Beja, Evora e Portalegre, 9 %; Lisboa, Leiria e Santarem, 10 %; Castello Branco, Coimbra e Vizeu, perto de 50 %; Guarda, 30 %; Aveiro, em 60 %; Porto, Braga e Vianna, 110 %; Bragança e Villa Real 100 %. Vê-se pois que nas provincias do norte é onde o valor das matrizes se afasta mais da realidade, chegando muitas vezes a não ser metade do que se obtem pela avaliação directa, que se não póde taxar de rigorosa. Parece que os poderosos são os que mais escapam á acção do fisco.

figuram; em Londres ha algumas sobre a venda das fructas, do carvão, dos legumes e dos vinhos; nas outras agglomerações urbanas estabelecem os mercados e alugam os logares, constroem e exploram os matadouros, os lavadouros publicos, a distribuição de aguas e de gaz ¹ e algumas vezes cobram direitos de entrada e saída dos navios nos portos de mar.

Na Belgica, as fontes de receita municipal são : 1.º os addicionaes ás contribuições directas, e esse é o rendimento principal; 2.º derramas, ou uma especie de taxas de capitação, reguladas por lei ²; 3.º dotação especial, que substituiu o imposto de barreiras, (*octroy*), a qual consiste principalmente n'uma percentagem do producto dos impostos geraes de consummo, que pesam sobre o vinho, a aguardente, a cerveja, o vinagre e assucar; 4.º direitos dos logares nas feiras e mercados, de aferição de pesos e medidas, de-caes, de porto e docas, de pontes e de barreiras nas estradas.

Nos Estados-Unidos e na Suissa, as contribuições directas constituem, em regra, as receitas dos municipios, as despesas geraes são custeadas pelo producto das taxas indirectas.

Aos que argumentam que, reservando a contribuição de consummo para os municipios, os povos soffreriam menos vexames, responderemos que as camaras administram estes impostos por arrematação, que é o systema mais vexatorio para os contribuintes; se quizessem adoptar a administração directa faltava-lhes a fiscalisação, ou tinham de despender na cobrança a maior parte d'esta receita ³.

¹ Gneist, obr. cit.; Vander Stræten, obr. cit.

² Lei de 18 de julho de 1860. Estas taxas existem em 200 communas ruraes e produzem cerca de 4 milhões de francos. Os addicionaes são cobrados com os impostos geraes (lei com. art. 138.º)

³ A experiencia feita pela camara municipal de Coimbra deu este resultado, e voltou á arrematação.

A arrematação do *real de agua* pelo estado, ao contrario, verificou-se, pela experiencia, que era mais rendosa e menos vexatoria do que pelo antigo systema dos arrematantes e sublocatarios, contra cujas exacções e vexames havia constantes reclamações dos povos ¹.

A contribuição geral de consummo tem a vantagem de produzir maior rendimento, sem aggravar as suas taxas, á proporção que o consummo augmenta, pelo desenvolvimento da riqueza publica, que habilita cada um a ampliar os seus gastos.

Assim, a prosperidade do thesouro publico acompanha a da nação ; o que não acontece na contribuição de repartição, cujo contingente annual tem um character estacionario, porque é muito difficil augmental-o sem incorrer em graves resistencias ; já pelos tramites legaes que ha a seguir, já pelas constantes lastimas dos lavradores e proprietarios — as quaes da parte dos pequenos são muitas vezes fundadas — já pela razão capital e verdadeira, que se allega, de que não ha base segura, pela deficiencia das matrizes, para fazer uma repartição equitativa de qualquer augmento, que iria, por esse motivo, aggravar as desigualdades existentes ².

Como conseguirão, porém, as localidades explorar esta mesma contribuição sem encontrar as mesmas difficuldades ? — Pelo methodo que já indicámos : — Entregando ás

¹ Foi em 1864 e 1865 que fiz essa experiencia, deixando de arrematar o *real de agua* em alguns districtos, sem augmentar o pessoal fiscal ; a renda cresceu, e as reclamações acabaram. Vide os meus relatorios, como ministro da fazenda, d'essa epoca.

² Quando em 1863 propuz, na qualidade de ministro da fazenda, um augmento apenas de 85.689,5000 no imposto predial, não obstante corresponder na razão de 10 % ao accessimo de materia collectavel accusado pelas matrizes, tive de vencer n'uma lucta renhida, levantada no parlamento e fóra d'elle pela cegueira das paixões politicas que especulavam com interesses mal entendidos.

commissões locais de concelho e de parochia o lançamento e repartição do augmento de imposto directo, não pela base da matriz, mas pelo conhecimento especial que teem das circumstancias e haveres de cada um dos seus vizinhos. Os povos já seguem este methodo¹. Nos mappas das derramas, lançadas pelas juntas de parochia, nos tres annos de 1868, 1869 e 1870, observa-se que as juntas não estabelecem percentagens sobre as contribuições directas, pagas ao estado, mas calculam a respectiva parte segundo o conhecimento que teem dos haveres e rendimentos de cada um, *n'algumas* freguezias declaram que foi por accordo entre os parochianos.

No districto do Porto ha muitas freguezias, onde a percentagem da derrama parochial se eleva de 40 % a 50 % sobre a contribuição paga ao estado. No districto de Braga é onde, em geral, menos percentagens se calculam, com referencia ás contribuições geraes directas pagas ao estado; mas as que apparecem revelam que as matrizes são um escarneo n'aquelle districto².

Por este modo, os addicionaes, em vez de aggravarem as desigualdades das matrizes, tendem a corrigil-as.

A asserção de que o *imposto geral de consummo* pesa mais sobre as classes menos favorecidas da fortuna do que tendo a forma de imposto municipal, é destituida de fundamento;

¹ Pelos art. 5.º e 6.º da lei de 19 de março de 1873, admittidos sob proposta do deputado Marianno de Carvalho, já se tornou facultativa a distribuição dos contingentes nos concelhos e parochias por commissões locais; consta que em alguns municipios se teem aproveitado d'estas disposições, mas não ha ainda informação official.

² Nota-se esta falta, sobretudo, nos concelhos de Terras de Bouro, Amares, Vieira e Villa Verde. As percentagens que apparecem nas freguezias de Escariz, de Sezures, Midões, Aldren, Chavão, Gamil, Alvellos e Goes variam de 90 % a 314 % (!) o que é mais uma prova de quanto alli estão extremamente baixas as matrizes, pois, aliás, os povos não poderiam supportar percentagens d'esta ordem.

o contrario é que é a verdade, como vamos demonstrar com alguns exemplos.

Hoje, ha quatro districtos no reino onde prepondéra o imposto municipal de consummo, como fonte principal das suas receitas, são o de Aveiro, Braga, Coimbra e Vianna do Castello; como se vê pelo seguinte mappa das ultimas contas municipaes publicadas, que se referem ao anno de 1869-1870 ¹:

Districtos	Contribuições municipaes		Observações
	Directas	Indirectas	
Aveiro.....	4.014\$422	44.353\$738	Receitas proprias do anno economico de 1869-70
Braga.....	33.429\$370	44.071\$173	
Coimbra.....	19.014\$248	51.068\$627	
Vianna.....	2.368\$565	39.811\$200	

Ora, assentando estes impostos indirectos sobre a venda a retalho, quem os paga é o povo, são as classes menos abastadas, que compram a retalho; o proprietario, que consomme productos de producção propria, e o rico, que se fornece por atacado, não pagam. Este facto torna-se mais saliente nos districtos de Aveiro e Vianna do Castello, em que as receitas de impostos directos representam uma fracção insignificante da receita total dos municipios ². Segue-se que os mais abastados, os poderosos, são os que concorrem em menor escala para as despesas municipaes.

¹ *Diario do Governo* de 11 de junho de 1873.

² Em 1868-1869 não se lançaram contribuições directas municipaes nos seguintes concelhos do districto de Aveiro: Agueda, Albergaria, Anadia, Aveiro, Castello de Paiva, Estarreja, Feira, Ilhavo, Macieira de Cambra, Oliveira de Azemeis, Oliveira do Bairro, Ovar e Sever do Vouga. Só houve alguns addicionaes á contribuição directa, nos concelhos de Arouca, Mealhada e Vagos.

Estabelecido o *imposto geral de consummo*, invertem-se as condições; todos hão de pagar esse imposto, por que elle deve pesar egualmente sobre o consummo a *retalho* e em *grossa*; e quando de facto, o imposto não possa attingir este ultimo consummo, reservando a receita d'essa origem para as municipalidades, como nós propomos, hão de pagar tambem os ricos, e não só o pobre, que se fornece nas lojas e casas de venda a retalho. Por outro lado, como os municipios terão de recorrer em mais *larga escala* aos impostos directos, os addicionaes a estes terão de *generalisar-se*; e se distribuirão, pelo methodo que indicámos, mais equitativamente, comprehendendo tambem os grandes proprietarios.

Portanto, explorando o estado de preferencia o imposto de consummo, ou indirecto, e as localidades o directo, o que acontece não é o povo ser mais sobrecarregado e vexado, é, pelo contrario, *que o rico, que hoje escapa ao imposto de consummo e ao imposto directo local, se verá obrigado a pagar*, como todos os cidadãos menos favorecidos da fortuna, esses impostos, e perderá a sua situação privilegiada, em desalfronta da egualdade offendida, e dos interesses do povo prejudicados pela isenção tributaria dos magnates. O povo será alliviado, em vez de aggravado, por que o peso do tributo se repartirá por um maior numero de contribuintes, ao passo que se liberta da administração dos arrematantes das imposições indirectas, que é a mais vexatoria e exigente que se conhece.

Abra o povo os olhos, e veja que, sob colôr de defenderem os pobres, querem os poderosos das localidades, a *oligarchia* do campanario, reservar-se o direito de tributar no municipio tudo o que é mais necessario á alimentação e ao viver do povo, isentando-se d'esse imposto, e furtando-se ao de repartição, por que o producto d'aquelle, com os rendimentos proprios e diversas outras receitas, dá para tudo.

Pelo que respeita ás ilhas adjacentes, no anno economico de 1869-70, nos districtos de Angra, Funchal e Horta, não houve receita municipal de impostos directos; em Ponta Delgada esta receita foi apenas de 1:146\$559 réis; ao passo que a receita dos impostos indirectos nos quatro districtos subiu a 81:490\$000 réis. Aqui ainda melhor ajustam as ponderações que fizemos a respeito dos quatro citados districtos do continente.

Nos districtos do sul do reino acontece o contrario; são as contribuições directas que fornecem as principaes receitas dos municipios. Nos districtos de Villa Real, Vizeu, Santarem, Leiria, quasi que se equilibram as receitas d'estas duas origens.

Castello Branco, Guarda, e Bragança sobretudo, por excepção, estão n'uma situação analogá aos districtos do sul. Lisboa e Porto estão em situação excepcional, por que na capital ha a alfandega municipal e no Porto as barreiras ¹.

Não admira, portanto, que nos districtos onde as despesas municipaes são custeadas pelo producto dos impostos que pesam principalmente sobre a alimentação das classes menos favorecidas da fortuna ², ao passo que são alliviasdas d'esse onus os proprietarios mais abastados, os ricos e os poderosos, estes reajam contra os impostos geraes de consummo e contra os addicionaes ás contribuições directas, que os devem abranger egualmente; o que é de lastimar

¹ O rendimento da alfandega municipal de Lisboa foi em 1872-73 de 1:230 contos: o das barreiras do Porto foi em 1872-73 de 247 contos.

² Os generos mais geralmente taxados nos municipios são: os vinhos ordinarios, as aguardentes communs, a sardinha, a cavalla, o sal, o toucinho, o unto de porco, o chibato, o carneiro, o bacalhau, o azeite, o vinagre, a lenha, a farinha de milho, o trigo, o centeio, o carvão, o tremôço curtido e o arroz da terra; isto é, o consummo do povo.

é a boa fé, se não dependencia ou ignorancia dos povos, que fazem causa commum com aquelles que os exploram!

Com os impostos directos, equitativamente repartidos como indicámos, e com os indirectos sujeitos a restricções, para se não encontrarem com os do estado, nem exaggerarem a qualidade e quantidade das taxas, e com os rendimentos proprios, multas e outras receitas eventuaes, os municipios ficarão dotados com os meios necessarios para occorrerem ás suas despesas ¹.

O orçamento deverá ser elaborado pela commissão executiva municipal, e apresentado annualmente na camara, ou junta municipal, sendo sujeito á approvação da commissão districtal, que deve ordenar a sua reforma sempre que haja disequilibrio entre a receita e a despesa, ou quando contenha qualquer outra irregularidade. Da decisão da commissão districtal ha recurso para o conselho de estado, no caso de violação de lei.

Se, corridos todos os tramites, a camara não inserir no orçamento as verbas necessarias para cobrir o *deficit*, o governo decretará essa inserção *ex-officio*, augmentando os impostos municipaes, dentro nas leis, ou propondo ás côrtes lei nova, quando isso seja necessario ². As despesas legaes obrigatorias devem ser sempre cobertas; cumpre

¹ É necessario reduzir o numero de artigos sobre que pesam as taxas municipaes, pois em alguns concelhos eleva-se acima de 200! No futuro, os addicionaes ás contribuições directas, uma percentagem nos impostos geraes de consummo, e os rendimentos proprios, certos ou eventuaes, deverão constituir as receitas regulares dos municipios, como o aconselham os principios de justiça e as conveniencias da economia publica.

² É o que se segue na Belgica — Vide De Fooz, obr. cit., t. 4.º pag. 137 — A commissão districtal, quando ha d'estas duvidas, manda *commissarios* ás localidades, para melhor as resolver depois de examinadas as cousas de perto.

que esta regra seja inexoravelmente applicada, aliás não poderá haver boa administração municipal.

A comissão executiva municipal deverá apresentar a conta de gerencia todos os annos, e a de exercicio, dentro de 60 dias depois de fechado este. Estas contas, que deverão ser documentadas e impressas, serão julgadas pela comissão districtal ou pelo tribunal de contas, conforme a sua importancia, segundo a legislação em vigor.

A comissão municipal, *in solidum*, e cada um dos seus vogaes em particular, será responsavel pela gerencia dos dinheiros e fazenda do municipio. Os vogaes que não tomarem parte nas deliberações de que resultar responsabilidade imposta no julgamento das contas, ou que, tendo tomado parte n'ellas, se assignarem vencidos, ou protestarem contra as mesmas deliberações em acto continuo, serão proporcionalmente relevados da responsabilidade solidaria imposta á referida comissão ¹.

As camaras municipaes gozam dos privilegios que, pelos artigos 885.º e 887.º do codigo civil pertencem á fazenda publica, mas sem prejuizo d'esta. As dividas passivas das camaras, fundadas em contractos, se não forem satisfeitas pelo processo administrativo, podem ser exigidas pelo judicial, sendo porém as camaras só obrigadas a pagal-as pela consignação de rendimentos, sob pena de execução sobre esses rendimentos quando a isso faltem. É necessario dar garantias a quem empresta dinheiro ás camaras, ou contracta com ellas, aliás não poderão levantar os fundos de que carecem para os diversos melhoramentos municipaes.

Na parte penal e multas, julgámos poder-se adoptar a doutrina consignada no titulo 13.º da proposta de lei de 12 de janeiro de 1872, e no livro 5.º, titulo unico da reforma de 24 de julho de 1870.

¹ N'esta parte seguimos a doutrina consignada na proposta de lei de 12 de janeiro de 1872, por nos parecer justa e conveniente.

CAPITULO VIII

Da administração parochial

§ 1.º

Como no systema que sustentamos, os pequenos conce-
lhos podem continuar a existir ou formar-se, elles consti-
tuem os primeiros elementos administrativos, e as paro-
chias, debaixo d'este ponto de vista, não carecem de ter a
mesma importancia do que no systema que não admitte
senão os grandes municipios, e em que, portanto, as func-
ções rudimentaes da administração teem de ser exercidas
pelas freguezias. N'esta nossa ordem de idéas não damos,
pois, uma cathegoria propriamente administrativa a esta
primeira divisão ecclesiastica do territorio, conservando-lhe
o character que hoje tem pelo codigo.

Entendemos que as juntas de parochia devem ser com-
postas, além do parochio, que é vogal nato, de mais dois
vogaes nas freguezias que não excederem a quinhentos fogos,
e nas de superior povoação de mais quatro vogaes. Estes
vogaes devem ser eleitos, sendo admittidos a votar todos
os chefes de familia, embora não paguem a quota censitica
que lhe exige o artigo 293.º do codigo actual. D'entre os
seus membros a junta nomeará o thesoureiro e o fiscal,
que deve ser encarregado da execução das suas delibera-
ções. O logar de secretario será permanente, e provido por
concurso publico, feito perante a respectiva *comissão mu-
nicipal*. O parochio será o presidente da junta, no seu im-

pedimento o coadjutor que o substitue, e na falta d'este o vogal mais antigo. Quando nas freguezias não houver pessoas aptas para os cargos parochiaes serão annexadas para esse effeito pela commissão municipal respectiva; se houver omissão por parte d'esta, proverá a *commissão districta*, e quando esta deixe de o fazer, o governador civil ordenará a annexação das freguezias sobre proposta dos seus delegados na parochia e no concelho, em que se der a falta. Estes mesmos tramites deverão seguir-se quando deixe de haver eleição em qualquer parochia, nos prazos legais, para a nomeação das respectivas juntas parochiaes. É necessario que as localidades nunca fiquem sem governo; se são inertes ou desleixadas é indispensavel supprir a sua incuria, para que não soffra a administração. Nas freguezias mais importantes haverá um commissario parochial, encarregado da inspecção e fiscalisação administrativa, como delegado do governo. As freguezias menos populosas e de menor área deverão ser agrupadas, para o effeito de haver um só commissario parochial para cada grupo, ficando todavia independentes para todos os effeitos civis e ecclesiasticos. Estes *commissarios parochiaes* serão nomeados pelo governador civil sobre proposta dos *commissarios municipaes*, e não terão o character de magistrados administrativos, mas de simples delegados e subordinados d'estes.

Já se vê, pois, pelas indicações que acabamos de fazer, que as alterações que propomos, n'esta parte, ao código administrativo se resumem em pouco: — alargamos a base eleitoral ampliando o direito de votar a todos os chefes de familia, no gozo dos seus direitos civis, o que além de ser mais liberal dá maiores garantias administrativas; suprimimos o actual *regedor de parochia*, subdividindo as suas funcções entre o *fiscal* da junta e o commissario parochial, pela applicação do principio fundamental que separa as funcções da administração local das que ca-

bem á administração geral, para não confundir inconveniente e erradamente a gerencia com a fiscalisação; fazemos do escrivão, ou secretario da junta, um empregado permanente e provido por concurso, em vez de ser nomeado arbitrariamente pela junta, como hoje é ¹; porque, quem conhece alguma cousa a nossa administração, direi mesmo, o que é a administração em toda a parte, sabe que este funcionario é a mola real da gerencia parochial, quem tudo faz e dispõe, como o secretario da camara no concelho, e que, em regra, onde elle é inepto ou mau, paralysa-se ou perverte-se a administração. Procure-se um concelho, uma parochia, onde a administração caminhe regularmente, indague-se, e ver-se-ha, que é por que tem um bom escrivão, apto, honesto e activo. É evidente que convém tomar as devidas cautellas, para que um cargo d'estes seja exercido por um empregado que dê as necessarias garantias de capacidade, e que tenha bem definida a sua estabilidade para poder ter a devida independencia ².

Ha quem deseje que o presidente da junta seja tambem eleito, em vez de ser presidente nato o parochio; mas nós não julgamos conveniente nem razoavel abraçar essa idéa. Quem se der ao trabalho de ler os relatorios dos governadores civis dos districtos ha de ver, como nós, que em muitas parochias, para não dizer na maior parte, não ha ainda, infelizmente, individuos nas circumstancias de presidirem ás juntas ³. Hoje póde arriscar-se a asserção de que os homens mais esclarecidos das freguezias ruraes, aquellos que estão mais no caso de as dirigir, são em regra os parochos; onde elles carecem de illustração a administração resente-se, e quasi que definha completamente, com

¹ Artigo 292.º do codigo administrativo.

² Hoje o codigo não os declara nem temporarios nem vitalicios.

Vide relatorios dos governadores civis dos diversos districtos do reino.

excepção dos logares em que ha algum habil escrivão, que as intrigas politicas ou de campanario deixam, por necessidade ou por preito á sua capacidade, incolume e collado no seu logar. Demais, como nós não desejamos fazer das parochias um centro importante de administração, mas restringir as suas attribuições aos assumptos da fabrica da egreja, aos de beneficencia e a poucos mais, reservando para commissões especiaes alguns objectos de maior interesse, como são, por exemplo, os que se referem á repartição de contribuições geraes, e devolvendo os trabalhos do registo civil para as administrações dos concelhos, não vemos motivo para afastar o parochio de presidir ao exercicio de funcções que são tão appropriadas ao seu ministerio ¹.

A doença de que soffre a administração parochial é a mesma de que padece a municipal entre nós; provém de que a gerencia dos seus serviços e da sua fazenda estão quasi que exclusivamente entregues, como dissemos, aos seus escrivães ou secretarios, pela falta de pessoal habilitado e idoneo nas localidades, ou pela indifferença e negligencia d'aquelles que estariam no caso de prestar para alguma cousa se tivessem mais alguma dedicação pelos interesses publicos. Por isso, em muitas localidades escasseiam os elementos para constituir as suas corporações administrativas, de modo que satisfaçam á sua missão, e ás vezes até deixam de se constituir de qualquer maneira.

Este mal, encarnado nos habitos, e alimentado pelo egoismo e pela indolencia, é difficil de extirpar, e só com o tempo poderá conseguir-se minoral-o; a ignorancia, infelizmente, ainda muito grande na massa das populações,

¹ O parochio, quando haja motivo, deve poder ser arredado da presidencia da junta. Para isto deverá haver reclamação da junta, ou do commissario parochial, perante a commissão municipal ou junta de comarca, com recurso para a commissão districtal.

tambem é uma das causas da doença, e é necessario combatel-a diffundindo a instrucção. A formação das comarcas administrativas ou *municipios complexos*, onde se agrupam os diversos concelhos pequenos, e a reunião administrativa das freguezias, onde os elementos de governo local hão de ser mais valiosos e mais proporcionados ás necessidades, devem melhorar, em parte, este estado de atonia. A exigencia de habilitações para os escrivães das camaras e das parochias, e o seu provimento por concurso dará mais garantias de termos funcionarios activos e idoneos, que promovam e conservem o andamento regular da administração local; mas elles serão melhor fiscalizados, e correr-se-ha menor risco de que a sua acção se torne demasiado preponderante ou abusiva, quando as camaras municipaes e as juntas de parochia forem compostas de homens, que comprehendam o mecanismo da organização administrativa, que saibam e queiram exercer as funcções dos cargos, que ao seu zêlo e illustração entregou a confiança dos seus concidadãos ¹.

§ 2.º

As attribuições das juntas de parochia podem ter por objecto: 1.º a administração da fabrica da egreja; 2.º a administração dos bens da parochia; 3.º o desempenho de todos os actos que, na qualidade de commissões de beneficencia, lhes forem incumbidos. ²

Como encarregada da fabrica, compete á junta: a administração dos bens e rendimentos da fabrica, havendo titulo expresso ou costume que lh'a attribúa, aliás a administra-

¹ Convém que os escrivães de parochia não o sejam tambem dos juizes eleitos, porque essa accumulacão origina abusos, e distrae-os dos seus deveres administrativos. Com os elementos que damos á parochia, elles podem ser melhor pagos.

² Art. 307.º a 318.º do codigo administrativo.

ção dos foros impostos em bens da igreja pertence ao parochio; a administração dos bens e rendimentos doados á freguezia, com applicação geral ou especial para despezas do culto ou para obras pias ¹; a administração dos bens e rendimentos das ermidas ou capellas dependentes da igreja parochial.

A administração parochial não comprehende: os bens das irmandades e confrarias legitimamente erectas; os que foram legados a alguma corporação ou pessoa certa, por titulo legal; os que pertencerem a ermida ou capella de quaesquer vizinhos ou moradores da parochia; os que são propriedade dos hospitaes e albergarias; os passaes e casas de residencia dos parochos, ou de quaesquer outros empregados no serviço do culto; finalmente os rendimentos, benesses e quaesquer emolumentos applicados á sustentação dos parochos.

Como administradora dos bens da parochia, pertence á junta: a administração dos bens communs da parochia e o modo de regular a fruição d'esses bens, pastos e quaesquer fructos de logradouro commum e exclusivo dos moradores da parochia. Quando esse logradouro pertencer a mais de uma parochia do mesmo concelho, será regulado pela respectiva commissão municipal e pela commissão districtal, ouvidas as respectivas commissões municipaes, se as parochias pertencerem a concelhos differentes.

Como commissão de beneficencia incumbe á junta de parochia: promover a extincção da mendicidade; arrolar os que teem direito a ser sustentados pela beneficencia publica ²; promover e solicitar os soccorros de que carecem;

¹ Com as excepções, e segundo as regras estabelecidas na legislação. Vide cod. administrativo annotado. Not. aos art. 226.º, 306.º e 308.º

² Decret. de 3 de novembro de 1852.Codigo civil, art. 294.º

fiscalisar a criação dos expostos, informando a camara municipal dos abusos que notar; crear cadeiras de ensino primario ¹; praticar em geral todos os actos de beneficencia e piedade que lhe forem incumbidos por lei, pelos regulamentos geraes, ou por ordem das auctoridades superiores.

As juntas de parochia devem requerer ás camaras municipaes sobre quanto fôr a bem da administração parochial, e representar superiormente quando não forem attendidas. As juntas são obrigadas a satisfazer a qualquer requisição que lhes fizerem as auctoridades administrativas, em objectos da competencia d'estas. — As pessoas que se julgarem prejudicadas por alguma deliberação das juntas de parochia poderão recorrer em primeira instancia á commissão municipal, e d'esta para a *commissão districtal*.

A junta de parochia delibera: sobre contrair emprestimos e estabelecer-lhes hypothecas; sobre contractos de obras de interesse parochial; sobre a alienação, aquisição e troca das propriedades da parochia; sobre a conveniencia de intentar ou defender pleitos de interesse parochial. As deliberações das juntas ácerca d'estes objectos, não são executorias, nem produzem effeito legal, sem serem approvadas pela respectiva *commissão municipal*, ou pela *junta de comarca*, quando a parochia pertencer a algum municipio de 2.^a classe ², com recurso das suas resoluções para a commissão districtal. Nos emprestimos e alienações, é tambem precisa a approvação da commissão districtal ³.

A junta pôde ser, por motivo fundado, dissolvida por

¹ Decret. de 20 de setembro de 1844.

² Hoje carecem de approvação do governador civil. — Art. 318.º do cod. adm.

³ Hoje exige-se a approvação do governo, *ibid.*

alvará do governador civil, devendo o mesmo alvará mandar proceder immediatamente a nova eleição.

As despesas parochiaes, são obrigatorias ou facultativas. São obrigatorias : as despesas da conservação e reparo da egreja parochial e suas dependencias ; as do culto, em paramentos, vasos sagrados, alfaias e guisamentos ; os vencimentos do escrivão e do thesoureiro da junta ; as da secretaria ; os impostos a que estiverem sujeitas as propriedades e rendimentos que as juntas administram ; as feitas com os pleitos em que a junta devidamente figurar ; o pagamento das dividas exigiveis ; o cumprimento dos legados a que estiverem sujeitas as propriedades, e rendimentos que as juntas administram ; em geral todas as outras despesas que estiverem a cargo das juntas de parochia por disposição das leis.

Todas as outras despesas, além das mencionadas, são facultativas.

Quizeramos que as gratificações aos professores de instrucção primaria, bem como as despesas com a casa e mobilia para essas escolas, fossem expressamente incluidas nas despesas obrigatorias, pois o decreto de 20 de setembro de 1844, auctorisa, mas não obriga as juntas a fazel-as.

As receitas das parochias, são ordinarias e extraordinarias. As ordinarias, compõem-se : do rendimento dos bens proprios da parochia que não são de logradouro commum, e dos que estão applicados para a fabrica ; do producto dos direitos que a fabrica por lei ou estylo fôr auctorisada a levar nos baptismos, cazamentos e obitos ; do producto das multas impostas por lei ou postura a beneficio da parochia.

As receitas extraordinarias, compõem-se : do producto da alienação de bens parochiaes, devidamente auctorisados, de donativos. doações, legados, esmolos e oblatas, de em-

prestimos devidamente auctorisados, e de qualquer outra receita accidental ¹.

A junta pertence deliberar sobre a conveniencia de fazer concorrer para as despesas da parochia todas as irmandades e confrarias n'ella existentes, e propôr a quota com que devem contribuir. Estas deliberações devem ser sujeitas á approvação das respectivas commissões municipaes ou juntas de comarca, com recurso das suas resoluções, para a commissão districtal ².

Na falta de outros meios, a junta de parochia requererá á camara municipal auctorisação para lançar alguma finta ou derrama sobre os parochianos; esta auctorisação será dada por meio de postura, a qual só terá effeito depois de approvada pela *commissão districtal* ³.

O orçamento parochial é proposto pelo *fiscal da junta*, e discutido e approvado por ella com assistencia do *commissario parochial*. — O orçamento não poderá produzir

¹ No anno de 1864 a 1865, ultimo de que ha noticia publicada, a despeza das parochias, foi a seguintes :

Congrua a 3:803 parochos.....	641:008\$724
Congrua a 305 coadjutores.....	17:750\$510
Aos secretarios das juntas de arbitramento	11:551\$894
Aos cobradores	9:130\$389
	679:441\$517

A receita foi :

Pensões e fóros.....	101:391\$331
Pé d'altar e outros rendimentos parochiaes.....	267:854\$441
Derramas.....	310:195\$745
	679:441\$517

N. B. Falta computar a receita dos direitos da fabrica, e a despeza com a conservação dos templos e com guisamentos e alfaias.

² Hoje carecem da approvação do governador civil em conselho de districto. Cod. adm., art. 324, § unico.

³ Hoje é approvada pelo governador civil em conselho de districto. — Cod. adm. art. 325.

effeito algum legal sem a approvação da respectiva camara municipal ou junta de comarca ¹.

A junta de parochia dá annualmente contas perante a camara municipal ou junta de comarca ².

O commissario do concelho assiste a este acto como delegado de inspecção e fiscalisação, devendo interpôr recurso para a commissão districtal de tudo quanto for deliberado contra qualquer disposição legal, ou conveniencia da administração. Se a junta não prestar contas em devido tempo, deve ser intimada para as prestar em prazo breve, e no caso de falta relaxada ao poder judicial.

Incumbe ao commissario parochial: dar parte ao commissario municipal das deliberações das juntas, que julgar exorbitantes da sua jurisdicção, ou offensivas das leis ou da conveniencia publica, advertindo primeiro a junta; abrir os testamentos com as formalidades legais ³; propôr ao commissario municipal a nomeação dos cabos de policia; dar a estes, seus subordinados, as instrucções do serviço que lhes cumpre desempenhar, e suspendel-os dando parte ao respectivo commissario.

O commissario municipal assistirá ás sessões da commissão municipal ou da junta de comarca em que se tratar do exame dos orçamentos parochiaes, e deverá verificar se n'elles estão incluídas todas as despezas obrigatorias e as receitas necessarias para as cobrirem, e requerer, caso o não estejam, a sua inserção, não podendo ser approvado orçamento em que haja *deficit*.

Se a requisição do commissario não fôr attendida, recorrerá para a commissão districtal, e se esta não prover de

¹ Hoje exige-se a approvação do governador civil. — Cod. adm. art. 326.

² O decret. de 6 de novembro de 1839 regula a contabilidade da junta de parochia; a reforma de 1870 melhorava esta parte.

³ Art. 1:933 do código civil.

remedio, o governador civil mandará *ex-officio* reformar o orçamento na conformidade d'aquellas disposições, e esse será o unico legal para todos os effeitos.

No que respeita ás derramas, ou contribuições directas parochiaes, entendemos que quando as contribuições directas do estado estiverem assentes em bases regulares, deverão consistir em addicionaes a estas contribuições ; mas em quanto este facto se não dêr, a sua repartição deverá ser feita proporcionalmente aos haveres e rendimentos de cada um, segundo o conhecimento mais exacto que d'elles tem nas freguezias. O producto d'estas fintas ou derramas, o rendimento dos cemiterios parochiaes, e o producto das quotas impostas ás irmandades e confrarias da parochia, devem ser incorporados nas receitas extraordinarias.

§ 3.º

As misericordias, irmandades, confrarias, os hospitaes, e mais estabelecimentos de beneficencia e associações de socorros mutuos acham-se muito disseminados pelas localidades, e, em regra, mal administrados ou malbaratados os seus haveres, e até muitas vezes frustrado o fim da sua instituição ¹.

Seria muito conveniente que estes estabelecimentos se agrupassem nos concelhos, nas comarcas ou nos districtos, e constituissem bancos agricolas e industriaes, segundo lhes faculta a lei de 22 de julho de 1866, indicando-lhes as operações em que podem empregar os seus capitaes com segurança e proveito proprio, e com vantagem sobretudo da pequena agricultura e da pequena industria. Para engrossar esses capitaes podem os bancos agricolas e industriaes in-

¹ As dividas activas d'estes estabelecimentos, segundo uma estatistica de 1863, que é a mais recente de que temos noticia, importam em 8:575 contos, pela maior parte, senão todos, incobreveis.

teressar os particulares, já por meio de acções, já organisando caixas economicas, já recebendo depositos com juro, já emfim emittindo titulos fiduciarios, com relação sómente ás suas operações, cujo valor esteja garantido não só pelo seu fundo social mas pelos penhores, pela consignação de rendimentos ou de fructos pendentes. A condição impreterivel de que os empréstimos sejam unicamente applicados á agricultura ou á industria, exercida dentro da area territorial fixada no acto da constituição de cada banco, e o processo mais rapido que a lei lhes concedeu para haverem os seus creditos, caso as circumstancias a isso os obriguem são garantias para tornar mais seguro o emprego dos capitales. — É ocioso encarecer as vantagens que d'estas instituições de credito poderiam advir aos particulares: os que tiverem capitales disponiveis e tempo menos occupado associam-se aos seus interesses e á sua gerencia; os que quizerem conservar temporariamente parado o seu dinheiro tem alli um deposito seguro e lucrativo, pelo juro que recebem das quantias depositadas; os que forem menos favorecidos da fortuna encontram nas caixas economicas um meio de a accrescentar com o tempo, adquirindo o bom habito da economia; os que desejarem um lucro certo e ao mesmo tempo possuir um titulo de facil negociação acham não só nas acções mas nas obrigações amortisaveis a prazo o emprego que lhes convém. — Tudo recommenda a creação d'estas instituições, que o banco de credito predial não póde supprir, porque este tem uma indole diversa, não póde emprestar senão sobre hypotheca de propriedade immovel e não sobre a consignação de rendimentos, de fructos pendentes e de bens moveis, dando unica e exclusivamente obrigações aos prestamistas e não moeda sonante.

Convinha reformar successivamente os compromissos d'estas corporações, cuja instituição é meramente civil, e

ir supprimindo aquellas que estão presas por qualquer vinculo canonico, sempre que ellas estejam irregularmente constituidas, ou não tenham sido legalmente erectas. Apesar do decreto de 21 de outubro de 1836 e mais legislação posterior, que regula este assumpto, e não obstante as portarias e circulares que, para a sua execução se tem expedido, muitos abusos continuam, e as leis não são cumpridas; é necessario que todos se empenhem n'esta tarefa, e o modo de facilitar o seu desempenho é interessar mais as administrações locaes na regularisação d'este objecto; convertendo o que se apurar em receita para a sua gerencia, o que fará diminuir as derramas, ou applicando-o, pelo menos em parte, para custear a instrucção primaria, para a construcção de caminhos vicinaes e municipaes ou outros melhoramentos de utilidade dos povos.

Instituidos os bancos agricolas e industriaes e as caixas economicas, pelo modo que temos indicado, os fundos e rendimentos das corporações pias cresceriam consideravelmente, e proporcionariam maiores recursos para occorrer ás uteis e indispensaveis despezas que demanda o progresso moral e material das localidades que, n'esta santa crusada da civilisação devem cooperar com o governo do estado ¹.

Na creação das cadeiras de instrucção primaria é necessario facilitar mais o processo. Hoje é preciso requerer ao governo, mostrando haver casa e mobilia appropriada, e depois ha uma informação circumstanciada do governador civil sobre este requerimento, indicando a população da freguezia respectiva, o numero dos meninos até quatorze annos, distancia do logar á escola mais proxima, freguezias que podem aproveitar da nova escola, numero dos seus

¹ A respeito da legislação, consultas e pareceres sobre o assumpto de irmandades, confrarias e estabelecimentos pios, vejam-se as diversas notas respectivas do codigo administrativo annotado, edição de 1863.

fogos e habitantes, estado da casa e alfaias para a escola, quantitativo do subsidio offerecido pela parochia, opinião das juntas de parochia que estiverem até tres kilometros de distancia sobre a criação da nova cadeira, informação e parecer da commissão dos estudos. Depois de tudo isto vir para o ministerio do reino, vae a consultar ao conselho de instrucção publica, e sobre essa consulta é que o ministro decreta em nome do rei a criação da cadeira.

Quando o estado tenha de pagar aos professores, comprehende-se que haja mais minucia n'esse exame para crear cadeiras primarias; mas sempre que as parochias ou municipalidades quizerem crear escolas a expensas suas, entendemos que isso se lhes deve facilitar mais, e ser tanto menos severo e meticoloso n'esses exames previos quanto maior é o subsidio por ellas offerecido. O que cumpre aos agentes do governo é verificar se a casa e as alfaias estão nas convenientes condições, e depois nada mais ha a fazer, por parte do governo, senão nomear o professor com as necessarias habilitações e qualidades moraes, sem se embaraçar com outras informações que elle deve obter para conhecer o estado das cousas, mas não como condição prévia para a concessão de cadeiras, para a qual convem evitar todas as difficuldades, porque não ha a receiar que se exagere a sua multiplicação, quando o ensino primario carece ainda de tanto desenvolvimento entre nós ¹.

O que nos parece é que se devia, quando as circumstancias o permittissem, inverter as posições de hoje; em vez do estado pagar os ordenados dos professores e as localidades o subsidio, deveriam estas pagar, em regra, os ordenados, e o estado as gratificações, não só porque é esta uma das despesas em que os municipios e as parochias podem empregar melhor os seus recursos, que pelas reformas

¹ Hoje ha apenas, termo medio, uma escola por cada 2:000 habitantes.

que propomos devem augmentar, mas porque o orçamento do estado, aliviado d'esse onus, podia, pela distribuição das gratificações aos professores de instrucção primaria, augmentar os exiguos vencimentos d'essa classe tão desvalida quanto prestavel, estimulando-lhes o zêlo e dedicação pela melhor remuneração dos seus valiosos serviços á sociedade, que por mão d'elles recebe a primeira alimentação do espirito.

§ 4.º

Ha nas parochias um assumpto especial que tem grave importancia e que complica a gerencia local; é a administração dos bens, pastos e quaesquer fructos de logradouro commum e exclusivo dos moradores da parochia ¹. As questões de posse e de usurpações de terrenos parochiaes, de vedações para libertar tractos de terra do onus dos pastos communs, as relativas ao antigo direito de compascuo ² e á fiscalisação das hervagens parochiaes, finalmente as que se referem a logradouros que pertencem em commum a mais de uma parochia, ou a moradores de logares de diversas parochias, são questões difficeis de resolver, que provocam ás vezes conflictos e desordens ou originam pleitos judiciaes; de sorte que é necessario que as auctoridades locaes sejam, além de illustradas, imparciaes e conciliadoras para evitar estes inconvenientes, que perturbam o viver dos povos.

O modo de fruição dos logradouros que pertencem em commum a mais de uma parochia, ou a moradores de logares de diversas parochias, deverá ser regulado pela *commissão municipal* se as ditas parochias pertencerem ao mesmo concelho de primeira classe, pela *junta de comarca* se pertencerem a differentes concelhos de segunda classe

¹ A lei de 25 de julho de 1850 regula esta materia.

² O codigo civil artigos 2:263.º a 2:268.º regula este direito.

agremiados, e pela *commissão districtal* se pertencerem a diferentes concelhos distinctos e separados, ouvidos os logares, as parochias e os municipios interessados na questão ¹.

O que convém é acabar com os baldios e logradouros communs que não forem essenciaes para o viver das povoações, entregando esses terrenos á industria particular, que é o modo de os tornar mais productivos, e de lhes dar as condições regulares da propriedade. Julgamos, pois, urgente applicar a estes baldios e bens denominados, muitas vezes impropriamente, de logradouro commum a lei de desamortisação de 28 de agosto de 1869, e o seu respectivo regulamento de 23 de novembro do mesmo anno, que não torna a venda obrigatoria, e deixa ás localidades a faculdade de optar entre esta e o aforamento.

Nós aconselharíamos de preferencia o aforamento, porque reputamos a emphyteuse o melhor modo de colonisar o paiz e de desenvolver a sua agricultura, sendo, na hypothese sujeita, o expediente que mais facilita aos individuos menos providos de capitaes, a acquisição de algumas parcelas d'esses baldios, não os monopolisando pela venda nas mãos dos mais abastados, e attenuando, senão destruindo, assim, as reluctancias que encontra esta tão racional quanto util transformação. Verificada ella, a parochia e o municipio veriam crescer os seus rendimentos, ao passo que augmentava, pelo mais adequado aproveitamento dos terrenos, a riqueza das populações, e melhoravam as condições das classes menos favorecidas da fortuna, nas quaes é mais predominante o amor á terra que as viu nascer, e que, desde muitas gerações successivas, estão habituadas a fecundar com o seu suor.

As corporações não devem possuir senão as proprieda-

¹ Hoje esta attribuição pertence ao governador civil em conselho de districto, pelo artigo 10.º do codigo administrativo.

des de que carecerem para o exercicio das suas funcções. A administração local, assim, simplifica-se, melhora as suas receitas, evita conflictos, desordens e pleitos, e entrega ao trabalho particular e á circulação publica uma grande massa de propriedade, que anda segregada das leis economicas com grave prejuizo da prosperidade nacional ¹.

O que é necessario é remover as difficuldades que têm impedido ou retardado a desamortisação dos baldios parochiaes e municipaes, alterando a legislação actual nos pontos em que a experiencia tiver demonstrado essa necessidade, ou empregar mais activos meios para a sua execução. Examinemos esta questão.

A lei de 28 de agosto de 1869, que tornou extensivas as disposições das leis de 4 de abril de 1861 e 22 de junho de 1866 á desamortisação dos baldios, exceptuou os terrenos que forem necessarios ao logradouro commum dos povos, e determinou que o governo, ouvidas as administrações interessadas, faria a demarcação dos terrenos exceptuados da desamortisação. Fixada assim a área a que se deve applicar a lei, ainda esta concede ás camaras e parochias o direito de opção entre a venda e o aforamento dos terrenos. É n'estes dois pontos que se têm levantado os principaes attritos ao regular andamento pratico d'este negocio.

As instrucções, que fazem parte do decreto de 25 de novembro de 1869, determinam que as corporações interessadas enviem á direcção geral dos proprios nacionaes as suas representações fundamentadas, as quaes deverão declarar os predios a exceptuar, com as suas confrontações e rendimentos, e bem assim o uso e serviço a que devam ser applicados, para o governo resolver o que fôr de justiça, em quanto á demarcação dos terrenos, que lhe compete e

¹ O valor dos baldios póde computar-se, sem receio de errar, em 6:000 contos de réis.

cumprir fazer. — Ora as corporações teem sido pouco sollicitas em fazer estas representações, o que tem demorado o processo. Não sabemos se esta falta de iniciativa provém de incuria, de preconceitos, ou de interesses abusivos empenhados em manter o *statu quo*; seja como fôr, parece-nos justificado e opportuno recorrer a algum expediente accetavel para remover este inconveniente.

Feita a demarcação, por despacho do governo, os processos voltam para as localidades, para estas optarem entre a venda e o aforamento, como lhes faculta a lei, e depois procederem em consequencia da resolução que tomarem. Acontece, porém, que levantam contestações e duvidas, pretendendo, quasi sempre, sustentar que os terrenos são todos de logradouro commum, muitas vezes com futeis pretextos, e em todo o caso, demoram a participação do modo porque optaram, ou optam pelo aforamento para o qual teem um prazo de tres annos.

Parece, pois, que com as formalidades e os largos prazos, que a legislação vigente prescreve ou faculta, será difficil prever quando esta salutar providencia chegará ao termo da sua lenta e morosa realisação, se fôrmos a ajuizar pelo que ella tem andado durante cinco annos.

Pelas informações que podêmos obter consta-nos, que os baldios se acham apenas inventariados incompletamente nos districtos de Bragança, Castello Branco, Coimbra, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Portalegre e Santarem; dos outros oito districtos do reino e quatro das ilhas ainda não veio inventario nem avaliação; calcula-se, porém, por approssimação, que o seu valor deverá subir no total a perto de 6:000 contos de réis.

O valor dos terrenos que até hoje teem sido desamortizados é de 3:434\$150 réis, tendo sido a avaliação de réis 2:135\$340, isto é, subiram mais de 33 % pela venda. Aforamentos ha apenas feitos quinze, todos no districto de

Lisboa, e a maior parte em Cintra e Cascaes. Muitos processos estão pendentes nas corporações locaes já com a demarcação do governo, correndo os prazos da lei. Nos districtos de Lisboa e Aveiro já muitas camaras e juntas de parochia teem escolhido a fórma da desamortisação dos baldios; nos outros districtos pouco ou nada se tem feito. Tem-se observado que a tendencia geral das localidades é para considerarem todos os baldios de logradouro commum, e reputal-os exceptuados da desamortisação, mas quando se lhes prova que não teem fundamento as suas allegações não reagem.

À vista d'isto, figura-se-nos que se pode, sem imprudencia e com justificado motivo, tornar a lei um pouco mais vigorosa e efficaz, para ver se se consegue abreviar, não com violencia mas coarctando os impedimentos dilatorios, a sua successiva e pontual execução.

O auctor da malograda reforma da administração civil de 1867, comprehendendo todo o alcance d'esta questão ¹ teve uma idéa semelhante á nossa, declarando n'um dos artigos da lei que depois da sua promulgação ficavam desamortisados os terrenos baldios dos municipios e parochias; mas nos artigos subsequentes exceptua d'esta disposição os ro-cios, as praças e quaesquer terrenos applicados a feiras ou a outros usos communs permanentes e necessarios dos povos, competindo ao governo, ouvidas as corporações locaes, demarcar os terrenos; de sorte que, vinha a incorrer nas mesmas difficuldades a que nos temos referido, a proposito da legislação vigente.

O que parece mais aconselhado é inverter a ordem em que hoje se procede, deixando de subordinar a execução da lei ao processo preparatorio. Para este fim, o governo,

¹ Esta reforma, feita por Martens Ferrão, é um trabalho importante que tem muita cousa aproveitavel, embora nós discordemos dos principios que presidiram á sua elaboração.

á proporção que fôr concluindo os inventarios e avaliações dos baldios, publicará no diario official a lista dos terrenos que devem ser vendidos ou aforados em hasta publica nas respectivas localidades dentro de um prazo determinado. Qualquer reclamação, por parte d'estas, para retirar da lista alguns terrenos, com o fundamento de que são de uso common, permanente e necessario dos povos, só poderá ser admittida dentro de um prazo curto e improrogavel, a contar d'aquella publicação, cumprindo que venha devidamente instruida e informada. O governo, colhidos os devidos esclarecimentos, resolverá estas reclamações como fôr de justiça. Assim, as corporações interessadas serão mais sollicitas em enviar as suas representações, e evitar-se-ha a demora que hoje soffre o processo por omissão sua. Dever-se-hão marcar egualmente prazos curtos, posto que razoaveis, para as localidades optarem pela venda ou pelo aforamento, e para verificarem este, sob pena dos bens serem vendidos em hasta publica ¹. As arrematações deverão ser consecutivas, e graduadas por forma que se não accumule na praça uma tal massa de bens, que tenda a deprecial-os.

Realisada a desamortisação dos baldios, teremos dado um grande passo para melhorar a sorte das localidades, a administração publica e a economia do paiz.

¹ O prazo de tres annos que hoje se faculta para concluir os aforamentos é excessivo.

CAPITULO IX

Do Contencioso Administrativo

§ 1.º

Tendo indicado até aqui os principios que, em nosso entender, devem presidir á reforma administrativa, bem como as mais importantes funcções que julgamos deverem caber aos diversos agentes ou corporações que cooperam na administração geral e local; cumpre-nos agora, para completar o nosso pensamento, apontar os meios pelos quaes se hão de garantir á sociedade e aos individuos os seus direitos e interesses, sem tolher a acção administrativa nem permittir os abusos.

A escola franceza de direito politico e administrativo, sem duvida uma das mais distinctas pelo valor e numero dos seus escriptos, tem sido entre nós seguida com exclusiva preferencia; foi pelas suas doutrinas que se regulou a nossa legislação administrativa, e por ellas se tem interpretado e applicado, como se pode ver pelos pareceres dos fiscaes da corôa e pelas consultas do conselho d'estado ¹. Convem portanto, para maior clareza do que temos a expôr n'esta parte, começar pelo exame conciso e resumido das fontes de onde emana o nosso direito administrativo, afim de melhor o entender e apreciar, sem o que mal poderemos conhecer onde a sua reformação pode ser justificada.

¹ «Resoluções do conselho d'estado na secção do contencioso administrativo», colligidas e explicadas por José Silvestre Ribeiro, 9 volumes.—Notas do codigo administrativo annotado, edição de 1863.

A administração, na applicação das leis e na gerencia dos negocios publicos, pode encontrar opposições e duvidas, que lhe cumpre vencer ou resolver para que a sua acção, exercida em nome do interesse geral, não seja paralysada. Por outra parte, é necessario abrigar os direitos dos cidadãos, bem como os seus legitimos interesses, contra qualquer ataque ou invasão da auctoridade. Conseguir este duplo fim é o arduo problema a resolver.

A escola franceza admite o principio da divisão e independencia dos poderes, legislativo, executivo e judicial. O poder legislativo faz as leis, e obra por prescripções geraes e permanentes; ao executivo incumbe executal-as, é a lei em acção, imprime o movimento aos negocios, e actua por medidas especiaes, segundo as circumstancias; o poder judicial tem por missão punir os crimes e regular os direitos privados por meio da applicação das leis de ordem penal e civil.

Esta é a doutrina geralmente professada, embora no seio d'esta escola haja algumas divergencias ¹.

As leis civis regulam as relações de familia e as convenções particulares, que constituem o estado social; as leis administrativas regem as relações do poder publico com os interesses privados. — O poder executivo divide-se em dois: o poder politico, governamental ou executivo puro, e o poder administrativo. D'aquí a distincção entre *governo* e *administração*, pertencendo ao primeiro o poder politico, e á segunda o poder administrativo ².

¹ Por exemplo, *Cabantus* «Répétitions écrites sur le droit public et administratif», considera o poder judicial como um ramo do executivo. *Colmero* «derecho administrativo español», tambem sustenta que o poder executivo deve ser considerado como o superior comum da administração e da justiça.

² Vide: *Serrigny* «Traité de la competence et de la organisation administrative». — *Laferrière* «Cours de droit public et adm.» — *Foucart* «Éléments de droit public et adm.» — *A. Chauveau* «Principes

O poder executivo puro é o que tem a direcção geral da governação publica, é o que nomeia e demitte os empregados do estado, o que concede titulos e honras, o que convoca e addia as côrtes, o que exerce a iniciativa das leis, o que dirige as negociações com as nações estrangeiras, o que provê a tudo que fôr concernente á segurança interna e externa do estado ¹.

O poder administrativo é o que applica as leis administrativas por intermedio dos seus agentes, disseminados pelas diversas circumscripções do territorio, fazendo para isso os regulamentos e expedindo as instrucções convenientes, bem como resolvendo quaesquer difficuldades que se encontrem na execução.

Em quanto a administração opera sem encontrar reclamação alguma, pouco importa discutir a natureza do poder que exerce; mas desde que uma reclamação particular se alevanta contra um acto seu, torna-se necessario verificar a que ordem de auctoridade pertence aquelle acto, e se se argue uma offensa de simples interesse particular ou de direito constituido; no primeiro caso a administração resolve a reclamação como julga mais conveniente ao interesse geral, conciliando-o com o particular pelo principio da equidade, mas discricionariamente; no segundo caso, pertence ao *contencioso administrativo* decidir a questão.

Assim, o poder administrativo divide-se em *gracioso*, e em *contencioso*, tendo os respectivos recursos a denominação de *graciosos* e *contenciosos*. ² A circumstancia, pois,

de competence et de jurisdiction administratives. — *Dalloz* «Repertoire de legislation, verb». *Competence*, etc.

¹ Entre nós, pela Carta, está dividido em poder moderador e executivo. — Tit. 3.º, art. 11.º

² Tambem se chama ao poder administrativo *gracioso*, *administração activa*, *voluntaria*, *discricionaria* ou *pura*. A *jurisdicção contenciosa* é exercida em França, na primeira instancia, pelo *conselho de prefeitura*, e na ultima pelo *conselho d'estado*.

de ser *offendido um direito* por um acto administrativo é o que dá origem ao contencioso administrativo. Esta distincção, diz *Chauveau*, é a chave da competencia administrativa; ella é de uma importancia capital, accrescenta *Trolley* ¹, e constitue a grande difficuldade da moderna sciencia do direito administrativo.

Os direitos politicos e civis dos cidadãos estão fóra do alcance da administração, e a respeito d'elles não pode haver, em regra, nem gracioso nem contencioso administrativo ². Estes direitos estão sob a salvaguarda do poder judicial. O direito, administrativamente considerado, pode ser *constituído* ou *perfeito*, e *adquirido* ou *imperfeito*; o primeiro é fundado em lei ou contracto; o segundo nasce de uma concessão da administração ³. A offensa a qualquer d'estes direitos pode provir de que a auctoridade excede a sua competencia, ou de que, dentro d'ella, infringe qualquer disposição ou formalidade legal. «Assim, o contencioso administrativo, como diz mr. Vivien, compõe-se de todas as reclamações sobre a violação das obrigações impostas á administração pelas leis que a regem ou pelos contractos que subscreve; assim, toda a lei que estabelece uma competencia, que traça uma forma de instrucção ou que prescreve uma regra de decisão, pode dar lugar a um debate contencioso, se se allega que a competencia foi invertida, preterida a forma, ou violada a regra.»

¹ Vide *Chauveau*, obr. cit., e *Trolley*, «*Traité de la hierarchie administrative*.»

² Salvas as excepções estabelecidas expressamente por leis especiaes.

³ O nosso codigo civil divide os direitos em *originarios* e *adquiridos*; os primeiros são os que resultam da propria natureza do homem, *non facta sed nata lex*; os segundos são os que resultam de *facto proprio* ou de outrem, da combinação d'estes dois factos, ou de méra disposição da lei. D'estes direitos, só os que resultam de méra disposição de lei, de *facto* do governo, ou em que elle intervem, é que po-

Ha outros escriptores que chamam jurisdição contenciosa da administração aquella que exercem os tribunaes administrativos, quando decidem questões, que se levantam da luta entre o interesse geral e os direitos privados, que se ligam á acção administrativa ¹.

Chauveau, querendo compendiar estas idéas e corrigir estas definições diz «que o caracter dominante e distinctivo do contencioso administrativo consiste em que elle se occupa das questões entre o interesse especial que emana do interesse geral, discutido, e um direito privado.»

Esta formula demasiado synthetica, parece-nos querer dizer, que o interesse geral constitue o direito social, que não pode entrar em discussão perante a auctoridade administrativa com um direito privado, porque é da competencia do poder legislativo e do poder governamental regular este interesse geral, que gira n'uma esphera superior ás contestações individuaes; mas que, na sua applicação, o interesse geral se individualisa e se torna especial, sendo necessariamente discutido, pois que se não ha desaccordo não póde haver contencioso.

Estas regras e definições doutrinaes, que esclarecem o assumpto, e ministram algumas indicações para demarcar as competencias e qualificar os recursos, não conseguem todavia resolver a questão, nem dispensam o exame das leis especiaes, nos differentes casos da sua applicação, para instaurar as devidas acções e seguir regularmente os processos; ellas só demonstram a difficuldade, senão impossibilidade, que ha em traçar positiva e exactamente as raias que separam, entre si, o contencioso administrativo, a admi-

dem considerar-se em materia de contencioso administrativo; todos os outros direitos são de ordem civil ou politica, e estão, em nosso entender, fóra de discussão, quando se trata de apreciar o que pode fazer objecto da jurisdição contenciosa da administração.

Vide Inst. de direito adm. pelo dr. Justino de Freitas.

nistracção pura, e as justicças ordinarias. — De feito, ha questões de natureza *graciosa* ás quaes apezar d'isso a lei applica a forma de processo e os recursos contenciosos; ha outras de indole contenciosa que ella entrega completamente á jurisdicção voluntaria; finalmente ha questões com caracter judicial que a lei sujeita ás auctoridades administrativas, e outras propriamente administrativas que ella transfere para o dominio do poder judicial.

Para sair d'esta confusão e d'estes embaraços tentam alguns auctores estabelecer regras praticas, que facilitem a discriminação das differentes jurisdicções e a natureza dos diversos recursos, ¹ pretendendo outros fazer a nomenclatura dos negocios ² que cabem propriamente ao contencioso administrativo. Não entraremos n'este ultimo assumpto, que alongaria demasiado a nossa escripta sem grande utilidade, limitar-nos-hemos a transcrever alguma das regras que podem guiar no meio d'este labyrintho ³.

1.^a regra. — Os actos que são de puro mando fazem parte da administração activa ou *graciosa*; aquelles que, pelo contrario, estão comprehendidos no *imperium mixtum, cui inest jurisdictio*, pertencem ao contencioso administrativo.

— 2.^a regra. Os decretos ou portarias que prescrevem providencias de administração publica, ou de policia, não admittem recurso na forma contenciosa. — 3.^a regra. Se o acto, emanado da auctoridade, deriva d'um poder discricionario, que lhe é confiado por lei, não póde dar logar ao recurso contencioso, ainda que, considerado em si mesmo, pareça ser «*magis jurisdictionis quam imperii*. — 4.^a regra. Conhece-se que um acto emana do poder discricionario da admi-

¹ Entre estes apontarei Serrigny, Chauveau, Colmero, obr. cit. e Cormenin. «Questions de droit administratif.»

² Em 1833 tentou se debalde esta empresa em França, que, na opinião de mr. Vivien, seria um trabalho impossivel e interminavel.

³ Vide Serrigny, obr. cit.

nistração quando fêre, não um direito consagrado pela lei, mas sim um simples interesse do reclamante. — 5.^a As questões que se ligam a tratados e a convenções diplomáticas, ou a actos do governo que teem um character essencialmente politico, não podem ser levadas ao conhecimento do conselho de estado pela via contenciosa, ainda que participem «*magis jurisdictionis, quam imperii*.—6.^a Os actos que pertencem á tutella que a administração exerce sobre os districtos, municipalidades e estabelecimentos publicos, não podem dar lugar a recursos perante o conselho d'estado.

Estas regras são uteis, mas não resolvem todas as questões e deixam de comprehender muitas hypotheses que apparecem na pratica. — Por isso, outros escriptores *francezes* procuram achar a verdadeira definição do contencioso administrativo na jurisprudencia do seu conselho de estado, estabelecida por uma serie de arestos durante o periodo de cincoenta annos ¹.

«O conselho de estado, dizem elles, concentrou-se nos dois caracteres que constituem o contencioso administrativo, nunca admittiu, salva expressa disposição legal em contrario, recursos, uma vez que se tratasse de uma reclamação fundada em direito, e que esse direito não pertencesse á acção administrativa. Assim, repelliu sempre toda a pretensão fundada sobre um simples interesse, devolvendo-a á *administração pura*, e recusou tomar d'ella conhecimento pela via contenciosa. Restituiu aos tribunaes toda a questão de direito commum ou de mero interesse privado. Nos negocios contenciosos, de que conheceu regularmente, separou todos os incidentes que não tinham character administrativo, e absteve-se de os julgar. Nos actos do governo distinguuiu os que eram proprios do poder administrativo, d'aquelles que pertenciam ao poder politico.

Assim recusou conhecer das discussões relativas a tra-

¹ Mr. Vivien, Dumon, Portalis, Dalloz e outros.

tados ou a negociações diplomaticas, deixando ao governo regular os direitos que podiam affectar as relações internacionaes. Recusou entrar na apreciação de discussões relativas a regulamentos de fazenda, submettidos ao voto das camaras, deixando á acção parlamentar o seu direito de exame, e a sua jurisdicção politica sobre estas materias. Recusou conhecer de discussões a respeito de providencias de alta policia, tomadas pelos ministros no interesse da segurança publica, deixando á responsabilidade constitucional o seu jogo livre e inteiro. A sua jurisprudencia encerrou pois o contencioso administrativo em limites bem determinados, e separou o que não devia fazer parte d'elle.»

Esta demarcação da área em que deve mover-se o contencioso administrativo, apesar da sua incontestavel auctoridade, não consegue todavia limitar a esphera da sua acção, e definir completamente a sua jurisdicção.

Muitas leis excepçionaes alteram a competencia das diversas jurisdicções, de sorte que quando se julga ter chegado a separal-as apparecem de novo confundidas, o que além de subtrahir cada negocio ao seu juiz natural, complica os processos, e origina os conflictos de competencia. Assim, por exemplo, as questões relativas ao direito de propriedade, que pertencem sem contestação ao dominio dos tribunaes civis, quando se trata de transacções sobre proprios nacionaes, pertencem na França ao contencioso administrativo, bem como outras que se levantam depois do dessecamento de pantanos entre os proprietarios interessados. As questões sobre eleições districtaes e municipaes tambem são decididas pelo contencioso administrativo, não obstante serem antes operações politicas do que actos administrativos; elle delibera egualmente sobre contravenções em materia de viação publica, e pôde impor multas, poder que parece usurpado aos tribunaes correccionaes. Por outra parte resolve questões que, pela sua natureza, se po-

deriam reputar comprehendidas na jurisdição puramente administrativa, como, por exemplo, as auctorisações concedidas ou recusadas aos estabelecimentos insalubres e incommodos de segunda e terceira classe.

A theoria da *desclassificação*, *déclassement*, imaginada por Chauveau para explicar estas anomalias, não significa mais do que o facto de que, por uma razão de estado, se julgou conveniente alterar a competencia das jurisdições para certos negocios, expressando este facto por um vocabulo especial: não é mais que uma questão de palavras, como diz Foucart, sem mudar a natureza das coisas.

Não obstante serem reconhecidos pelos proprios defensores do contencioso administrativo os inconvenientes que acabamos de apontar, não persistem elles por isso menos em sustentar a necessidade e utilidade d'esta jurisdição especial, collocada entre a graciososa e a judicial, por uma ordem de argumentos, que vamos resumir: — o principio da divisão dos poderes, dizem elles, tem por consequencia obrigada a liberdade de cada poder dentro da esphera de acção que lhe é propria; assim, o poder executivo quando administra deve ter a jurisdição necessaria para resolver as difficuldades que se podem oppôr á execução dos seus actos, aliás a sua acção ficaria dependente de outro poder. Se é justo que os interesses particulares não sejam conculcados pela administração, não é menos indispensavel que os interesses geraes, que ella representa, não sejam sacrificados aos interesses particulares. Supprimi o contencioso administrativo, os tribunaes administrativos, e tudo virá a pertencer ao poder discricionario da administração. Entregae aquelle contencioso ao poder judicial, e desaparecerá a independencia do executivo. Se o poder judicial podesse conhecer dos actos administrativos, poderia annullal-os, e então contrariava as vistas geraes da administração, e a sua acção, que deve ser desembaraçada e

prompta, e sujeitava o poder executivo a uma fiscalisação geral e illimitada. O poder judicial tem um andamento mais moroso, fôrmas mais complicadas, está acostumado a julgar os feitos entre particulares, e não as collisões entre o interesse geral e um direito privado; applica a lei pelo *stricti juris* com todo o rigor sem attender a outra ordem de *considerações*; não está habilitado para bem apreciar as razões de estado, as conveniencias publicas que devem dominar nos assumptos administrativos; o contencioso dá garantias analogas ás partes, por um processo mais breve e menos dispendioso, por que lhe abre o recurso, com exame, discussão publica, e decisão final em curto prazo, sendo antes mais vantajoso do que nocivo aos direitos individuaes, pois faz com que muitas questões, que seriam julgadas e resolvidas discricionariamente pela administração sem estas formalidades, o sejam por modo que deixa aos interessados os meios de provar a justiça da sua causa, sem receio de que ella deixe de ser devidamente apreciada.

§ 2.º

Pela succinta exposição, que temos feito das doutrinas da escola franceza e das praticas da sua administração, vê-se com toda a evidencia quão espinhosa e complicada é esta questão do contencioso administrativo, e como elle sempre escapa a todas as formulas e regras com que o tem pretendido circumscrever os publicistas mais distinctos, mais profundos e de maior engenho. Não tem sido possivel traçar na pratica as raias positivas que separam o contencioso administrativo do judicial e da administração pura.

O caracteristico de haver offensa de *direito* ou de *interesse*, resultante de um acto administrativo, não é sufficiente, por que o direito póde ser civil ou politico e então pertence á jurisdicção do poder judicial; póde ser *perfeito*,

ou direito propriamente dito, isto é, fundado já em lei já em contracto, ou *direito adquirido*, isto é, derivado de uma concessão do poder executivo no exercicio legal das suas attribuições, parecendo que as questões que se referem ao primeiro são mais proprias dos tribunaes ordinarios, a quem pertence julgar da applicação da lei e da execução dos contractos entre partes; pôde o direito estar invalidado por disposição expressa e excepcional de lei que auctorisce, em certos casos, a sacrificar o direito individual ao social, pelo principio de utilidade publica, e n'essa hypothese não cabe recurso contencioso de qualidade alguma. Do mesmo modo o interesse pôde ser garantido por lei, por contracto, ou por concessão administrativa, e n'esse caso converte-se em direito, por que o direito não é senão um interesse garantido.

Na pratica todas estas questões são intrincadas e difficeis de deslindar, complicam os processos, arrastam em delongas, multiplicam os conflictos de competencia, e confundem as jurisdicções.

A distincção entre direito perfeito, e *direito adquirido*, poderia servir para simplificar a questão, se se quizesse limitar o contencioso administrativo só ás contestações que se levantassem entre a administração e um particular em referencia ao direito adquirido por um acto administrativo; mas não se deprehende semelhante conclusão da doutrina dos defensores do contencioso administrativo, antes, pelo contrario, se vê que ampliam a sua alçada a muitos direitos positivos ou perfeitos. Portanto esta distincção, que se dá como uma descoberta da sciencia moderna, não serve para discriminar o contencioso administrativo de outro qualquer de um modo delinitivo e claro.

A formula synthetica de Chauveau, com o seu interesse especial emanado do interesse geral em conflicto com um direito privado, como *criterium* para distinguir o que é contencioso administrativo, do que o não é, pôde ser muito

engenhosa, mas emaranha-nos em difficuldades analogas ás que temos ponderado, accrescentadas ainda pela maior generalidade das expressões que emprega, cujo alcance, por não estar definido, se presta a muito variadas interpretações.

A demonstração analytica de Mr. Vivien, feita pela jurisprudencia do conselho de estado, para fixar os limites onde deve parar o contencioso administrativo, póde ser um esclarecimento apreciavel, um voto auctorisado em referencia á legislação franceza e ao modo por que está alli organizada a administração, mas não define doutrinalmente o contencioso administrativo, nem o circumscreve dentro nos limites que lhe são proprios, porque o conselho de estado tem de obedecer nos seus accordãos ás anomalias e excepções estabelecidas nas leis especiaes, que transtornam ou modificam a ordem e a competencia das diversas jurisdições.

A asserção, do mesmo distincto escriptor, de que se não deve confundir o contencioso administrativo com os accrescimos irregulares que lhe tem juxtaposto, porque o seu objecto normal e exclusivo consiste nas contestações suscitadas pelas leis que regem a administração e pelas estipulações que ella subscrive, é de uma generalidade tal, que póde comprehender, directamente ou por incidente, assumptos que contendam com o estado civil das pessoas e da propriedade, que nenhuma legislação dos paizes cultos se lembrou ainda de subtrahir á jurisdição do direito commun. Esta idéa não está de certo no seu pensamento, mas póde logicamente deduzir-se da sua definição, que, por isso, não satisfaz, e deixa o espirito entregue ás mesmas duvidas sobre o modo de caracterisar esta jurisdição amphibia, que tem o quer que é de judicial e de administrativa, sem ser rigorosamente nem uma nem outra coisa.

As regras de Serrigny não comprehendem a hypothese

do poder discricionario da administração, no exercicio das suas legitimas faculdades, ferir, não um simples interesse, mas um direito, na qual só ao contencioso administrativo parece caber a jurisdição de resolver; porque, segundo as doutrinas da sua escola, os actos de pura administração, quando ha incompetencia ou excesso de poder, não escappam á acção do conselho de estado, que, n'esta parte, representa no administrativo o mesmo papel que desempenha no judicial o tribunal de cassação, ou supremo tribunal de justiça.

Emquanto a este systema empregado para constituir o direito administrativo contencioso por meio de regras, em vez de fazer derivar as regras do proprio direito, está elle em diametral opposição com aquella maxima ou preceito dos mestres da sciencia, tantas vezes invocados, que diz «*non ex regula jus sumatur, sed ex jure quod est regula fiat* ¹.»

O principio constitucional da divisão e independencia dos poderes, em que se pretende estribar o contencioso administrativo, está longe de auctorisar d'um modo incontraverso esta consequencia. De feito, se o executivo deve ser independente dentro da sua esphera de acção, tambem da mesma maneira o deve ser o judicial, e essa condição será illudida sempre que o primeiro d'estes poderes, com o fundamento de que a sua acção não deve ser embaraçada por qualquer estorvo que elle não possa remover, se arrogar o direito de julgar contestações que são da alçada do segundo. A indivisibilidade do executivo não póde ser invocada por aquelles mesmos que não a admittem quando o dividem em poder politico e administrativo, subdividindo ainda este em contencioso e gracioso. Como a competencia de julgar da applicação das leis é dada ao poder judicial e não ao executivo pela constituição, não nos parece bem applicada n'este caso a doutrina do direito romano sobre o mero e

¹ De regulis juris — Liv. 17.

mixto imperio, que reputa tambem incluída n'este aquella jurisdicção, porque no direito romano não se consignava o principio da divisão dos poderes politicos, nem a separação do administrativo do judicial, que nasceu do direito publico moderno ¹. Não estando pois consubstanciada no executivo a funcção de julgar, embora a justiça, por uma mera ficção ou reminiscencia, se requeira ao rei e se faça em nome d'elle nos governos monarchico-constitucionaes, antes, pelo contrario, se considera e se acha effectivamente distincta e separada pela constituição, tambem não é o caso de adduzir aquelle outro aforismo do direito romano «*cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari nequit* ²» porque a jurisdicção de julgar não foi dada pela lei fundamental ao poder executivo, e portanto negando-lha não se lhe nega o exercicio de uma jurisdicção que lhe pertença.

Se quem é encarregado de executar as leis é, por esse facto, reputado o unico competente para julgar se as leis são bem ou mal executadas, ou se os contratos que subscreveu são bem ou mal cumpridos, isso equivale a sustentar a paradoxal doutrina de que o mais competente juiz é cada um em causa propria, ou em que é parte, o que é contrario ás regras de justiça. Por consequencia, quando ha uma acção em nome de um direito, cujo fim não pôde ser senão manter esse direito, o julgamento d'èssa acção pertence ao poder judicial. Embora a sentença dos tribunaes

¹ Os juriseconsultos mesmo os mais distinctos, como H. de Pansey, Macarel, Serrigny, Portalis e outros, imbebidos no estudo do direito romano, esquecem-se ás vezes do direito publico constitucional das sociedades modernas; assim invocam elles, a proposito d'esta divisão de poderes, em vez do pacto fundamental, a lei 3.^a do *dig. de jurisd.* na qual o juriseconsulto Ulpiano diz «*Imperium aut merum aut mixtum est. Merum est imperium quod etiam potestas appellatur, Mixtum est imperium cui etiam jurisdictio inest.*»

² L. 2.^o *dig. de jurisdict.*

ordinarios não declare annullar o acto da administração, nem se intrometta em julgar da sua conveniencia, para não invadir as attribuições d'esta nem violar o principio da divisão e independencia dos poderes, ella terá por effeito exonerar o cidadão da obrigação de obedecer a um acto illegal, livrando-o de toda a penalidade, e pondo o seu direito ao abrigo da justiça ¹.

Em regra, não pôde pois haver senão uma justiça, por que não ha senão um direito. Por isso nós dissemos ² que não admittiamos em principio o contencioso administrativo, e crêmos haver demonstrado, salvo o devido respeito ás auctoridades em contrario, a nossa asserção.

As outras razões, que se allegam em favor do contencioso administrativo, são de conveniencia publica, entram n'outra ordem de idéas, e n'esse campo não duvidamos admittil-o, restringindo-o ao que fôr essencial para o interesse geral, segundo o exigirem a organização, a indole, os habitos e o estado de civilisação da sociedade a que se adaptar.

A nosso ver o contencioso administrativo só pôde justificar-se como uma garantia dada aos cidadãos contra o arbitrio administrativo.

Ha paizes onde não existe o contencioso administrativo, ou é entregue á propria administração e se confunde com a jurisdição graciosa, como na Prussia e sobretudo na Austria; ha outros em que todo o contencioso é entregue aos tribunaes ordinarios, como na Inglaterra, nos Estados-Unidos, e n'alguns cantões da Suissa; na Belgica e na Hollanda segue-se a mesma regra com excepção unicamente em referencia ás eleições, contribuições directas e milicia, cujas questões são julgadas em primeira instancia pelas

¹ É a jurisprudencia seguida na Belgica. Vide De Fooz. t. 1.º 4.º tit.

² Cap. 3.º — pag. 50, nota 1.

deputações permanentes dos conselhos provinciaes, com recurso para o tribunal de cassação, ou supremo tribunal de justiça. — Na Prussia mesmo a constituição ¹ declara que toda a contestação sobre direito entre um particular e o estado pertence, em regra, aos tribunaes ordinarios; as leis distinguem, porém, entre o estado que possui e contrata e o estado que manda; no primeiro caso os juizes decidem, no segundo resolve a administração, admittindo os recursos perante as corporações administrativas dos circulos ².

As vantagens e inconvenientes do contencioso administrativo estão em relação com o modo por que se acha constituido cada paiz. Nos paizes de centralisação e hierarchicamente ordenados, como a França, onde todos os negocios administrativos são tratados pelos agentes ou delegados do poder central, onde este exerce uma tutella absorvente sobre as localidades, onde nada se move no districto, no municipio e na parochia, senão pelo impulso da administração geral, concebe-se que sendo ella um instrumento nas mãos do governo, o contencioso administrativo tome maior desenvolvimento, se torne uma necessidade, e se converta n'uma garantia para a liberdade e para os direitos dos cidadãos, porque, do contrario, a maior parte dos seus negocios e interesses ficariam dependentes do poder discricionario da administração, e seriam resolvidos pelos ministros, isto é, pelas repartições das secretarias, sem audiencia das partes, sem recurso, sem discussão publica, sem o exame de uma corporação alheia aos actos praticados, sem nenhuma das formalidades do contencioso, que precatam contra o arbitrio.

Mas nos paizes descentralisados, como a Inglaterra, que tratam dos seus proprios negocios, onde as leis entram em

¹ Constit. de 31 de janeiro de 1850, tit. 2.º n.º 7.

² Roenne — direito publico prussiano (Prœussisches Staatsrecht).

todas as minucias e dispensam os regulamentos do governo, onde as localidades se administram emancipadas da tutela do poder central, ahí pôde-se prescindir do contencioso administrativo, porque as questões que elle poderia tratar com vantagem não se alevantam, e qualquer reclamação particular sobre uma offensa de direito ou de interesse, ou sobre um abuso da auctoridade, pôde ser julgada, sem inconveniente para a administração, pelos tribunaes ordinarios; — não ha aqui conflicto entre o chamado poder administrativo e o poder judicial, nem o allegado receio da sua reciproca invasão, que ameace o equilibrio dos poderes. — Para a fiscalisação do poder politico lá estão o parlamento, a imprensa, e a opinião publica.

Nos paizes que estão collocados entre estes dois extremos, onde a administração local é descentralisada, mas onde ao governo incumbe velar pela execução das leis, e fazer para isso os necessarios regulamentos, como acontece na Belgica e na Hollanda, então o contencioso administrativo deve diminuir de importancia, mas não pôde sem inconveniente ser completamente supprimido. É esta a hypothese que se dá entre nós, se se adoptar na reforma administrativa a doutrina que temos exposto nos precedentes capitulos.

Portanto, o contencioso administrativo varia conforme a constituição politica, e a organização judicial e administrativa de cada povo. O principio da divisão dos poderes, geralmente admittido, não tem em todas as constituições o mesmo alcance e a mesma significação; as attribuições dos poderes legislativo, executivo e judicial, podem ser mais ou menos amplas, relativamente consideradas, e assim prepondera um ou outro d'estes poderes no andamento dos negocios do paiz, e necessita ter uma organização mais robusta quando é mais larga a sua missão. — Foi por esta ordem de considerações, que prendem na concatenação de

certos factos, que nós dissemos n'um dos precedentes capitulos ¹ que não era possível estabelecer entre nós a descentralisação á ingleza ou á americana, com probabilidades de bom exito, em quanto não mudassem as circumstancias em que nos achámos; e do mesmo modo e pelas mesmas razões não julgamos compativel supprimir o contencioso administrativo completamente, mas reputamos conveniente restringil-o e circumscrevel-o.

A Hespanha, por decretos de 13 e 16 de outubro de 1868, supprimiu a jurisdicção contenciosa da administração, até então exercida pelo conselho de estado e pelos conselhos provinciaes, segundo a lei de 17 de janeiro de 1860 e decreto de 19 de outubro do mesmo anno, transferindo-a para o *supremo tribunal de justiça* e para as *relações* dos diversos districtos judiciaes (*audiencias*). Conservou porém o contencioso administrativo, tal qual era definido na legislação anterior, creando para o julgar uma secção especial (sala) no supremo tribunal e em cada uma das *audiencias*, onde o ministerio publico é representado por delegados. Manteve egualmente o processo estabelecido, que para os conselhos provinciaes é o determinado no regulamento do 1.º de outubro de 1845, e para o conselho de estado o de 30 de outubro de 1846.

Reconheceu pois esta legislação, como a anterior, a necessidade de um procedimento especial para o exame e decisão dos negocios contenciosos da administração; mas, em vez de os conservar no campo administrativo, transplantou-os para o terreno judicial, com o que se propõe obter as vantagens de dar ás decisões ou accordãos dos tribunaes administrativos o character de sentenças, sem dependencia de homologação do governo, e de não negar o recurso pela via contenciosa sem audiencia da parte interessada. Como garantia de que o judicial não invadirá o administrativo, offerece

¹ Cap. 3.º — pag. 54.

a intervenção do ministerio publico, ou de um *fiscal* da corôa, que pôde levantar conflicto quando o judicial queira exorbitar da sua competencia, sendo esse conflicto resolvido em ultima instancia pelo governo, ouvido o conselho de estado em sessão plena. A dispensa da intervenção do governo para que os accordãos dos tribunaes, em materia do contencioso administrativo, possam produzir todos os seus effeitos legaes, e a audiencia previa das partes antes da negação do recurso, são realmente duas alterações recommendaveis; mas a faculdade conferida ao governo de limitar, pela resolução suprema dos conflictos, a jurisdição dos tribunaes no contencioso administrativo, deixa a porta aberta para que o poder discricionario da administração decida muitas questões sem as garantias do processo contencioso, a que estavam sujeitas perante os tribunaes administrativos.

De sorte que, querendo conciliar o respeito devido aos direitos individuaes e ao interesse geral, pôde-se deixar de conseguir por esta combinação, como se tem verificado pela pratica, uma e outra coisa, mallogrando o seu proposito, apesar da justiça estar alli melhor organizada do que entre nós.

§ 3.º

Em Portugal seria incompativel, sem graves transtornos, transferir desde já o contencioso administrativo para o poder judicial, antes de uma completa reorganisação dos tribunaes ordinarios, que augmentasse o numero de juizes, que creasse em diversos centros do reino os *assises*, ou a justiça *collectiva* em vez da *singular*, que augmentasse o vencimento e a cathegoria dos magistrados. Só assim seria possivel crear as secções especiaes do contencioso administrativo nos tribunaes de primeira instancia e no supremo tribunal, onde para estes negocios se deveria seguir um pro-

cesso mais expedito do que o das justiças ordinárias, adoptando o que está em pratica nos nossos tribunaes administrativos, depois de reformado. Além d'isto, é necessario que o paiz se tenha habituado a tratar dos seus proprios negocios, a occupar-se da sua administração, que a descentralisação se tenha aclimado e creado raizes, de modo que se possa prescindir, se não completamente, ao menos no mais essencial, da direcção do governo, ou da que resulta dos accordãos e consultas do conselho de estado, a qual não póde ser supprida pelas sentenças dos tribunaes, que teem uma indole diversa e tratam só de applicar a lei ao facto.

Sem estas condições previas, uma simples suppressão do contencioso administrativo para investir n'essa jurisdição um poder judicial insufficiente para desempenhar a sua maio vasta missão, teria por consequencia necessaria, ou a paralyzação da vida administrativa, ou o sacrificio das garantias individuaes, que dá o debate contradictorio perante os tribunaes administrativos, para nos entregar manietados, em muitas questões importantes, ao julgamento secreto e sem discussão da jurisdição voluntaria.

Não obstante sermos, em principio, de opinião contraria ao contencioso administrativo, julgamos, todavia, pelos motivos ponderados, que devemos por ora contentar-nos em imitar a Belgica e a Hollanda, cujos exemplos não são para desprezar, sem nos abalançarmos imprudentemente a querer resolver de salto esta difficil questão, antes de termos preparado o terreno, embrenhando-nos n'esse caminho aventureiro e cortado de accidentes em quese lançoua Hespanha.

O contencioso administrativo, entre nós, anteriormente á creação da monarchia constitucional, achava-se n'um estado anomalo; não só porque o administrativo estava confundido com o judicial, mas tambem porque não existia a divisão dos poderes politicos, de modo que, o chefe do estado accumulava todos, tinha o *merum* e o *mixtum impe-*

rium, e muitas vezes a seu arbitrio decidia questões contenciosas, sem se embarçar com a natureza d'ellas, embora delegasse, em regra, essa jurisdição a individuos ou corporações de ordem judicial ou administrativa ¹.

O contencioso administrativo mal definido pela legislação administrativa de 1835 e 1836, que confundiu as contestações da competencia dos tribunaes ordinarios com as proprias dos tribunaes administrativos, embora manifestasse a idéa de devolver áquelles as questões *puramente contenciosas* ², só foi regularmente organizado, entre nós, pelo codigo administrativo de 1842, em 1.^a instancia, e em ultima instancia pela lei de 3 de maio de 1845 e respectivo regulamento de 16 de julho do mesmo anno, que reformou o conselho d'estado, cujas funcções foram definitivamente reguladas pelo regimento de 9 de janeiro de 1850, ainda vigente ³.

Pelo artigo 280.^o do Codigo Administrativo compete ao conselho de districto julgar sobre o contencioso da administração com recurso para o conselho d'estado. Assim, além das attribuições que por leis especiaes lhe pertencem, o conselho julga : as reclamações e recursos contra posturas, regulamentos e deliberações das camaras municipaes; as reclamações, tanto officiaes como particulares, relativas ás decisões das mezas eleitoraes e á validade das eleições das diversas auctoridades e corpos electivos; os recursos de particulares para descarga ou reducção da sua quota no lançamento ou repartição das contribuições directas do

¹ No cap. 2.^o descrevemos essa organização, e por ella se vê que as funcções do contencioso administrativo eram umas vezes desempenhadas por juizes, outras por administradores, já isolados, já formando tribunaes ou conselhos.

² Decretos de 18 de julho de 1835 e de 31 de dezembro de 1836.

³ Esta refundição do regulamento de 1845, que não alterou este em pontos essenciaes, foi feita por auctorisação da lei de 18 de julho de 1849.

estado ; os recursos dos que se julgarem prejudicados na repartição de contribuição directa municipal ; as difficuldades e questões que se suscitarem entre a administração do districto, do municipio ou da parochia sobre o sentido e execução das clausulas dos contratos com os arrematantes de quaesquer rendas, obras ou fornecimentos publicos ; as reclamações de particulares contra damnos ou agravos causados por facto pessoal dos emprehendedores de obras publicas, ou por fornecedores ; ¹ as reclamações e recursos sobre questões de servidões, distribuição d'aguas e usufructo de terrenos baldios ou arvoredos, e pastos de logradouro commum dos visinhos do concelho, que tiverem por fim a utilidade geral, e por fundamento algum acto da auctoridade publica ou em que esta seja parte, salvo quando se tratar da verificação e liquidação de indemnisações ; as questões que se suscitarem sobre o cumprimento de contratos e arrematações de bens e rendas pertencentes aos concelhos ; as questões e duvidas que se suscitarem sobre as obras feitas pelas camaras municipaes ; as difficuldades que se suscitarem em quaesquer pontos de estradas, canaes e outras vias publicas ; o contencioso da administração de todos os estabelecimentos de piedade e beneficencia ; os recursos interpostos pelo administrador do concelho na approvação das contas das juntas de parochia pelas camaras municipaes ; as decisões das camaras municipaes tomadas sobre reclamações das pessoas que se julgarem lesadas por alguma deliberação das juntas de parochia ; em geral o conselho julga todas as reclamações contra os actos da administração fundados nas leis e regulamentos administrativos. Os recursos para o conselho de

¹ Esta disposição não comprehende o facto da concessão das empresas ou fornecimentos, que é da competencia da respectiva administração, nem o processo para a liquidação das indemnisações, o qual pertence á auctoridade judicial.

districto tem só effeito devolutivo, salvos os casos exceptuados pelas leis. — Independentemente d'estes recursos ha outros que se interpõe directamente perante o conselho d'estado, como, por exemplo, as reclamações das camaras municipaes contra a manifesta injustiça na repartição dos contingentes pela junta geral do districto.

O conselho d'estado delibera e propõe os decretos que tem de estatuir: sobre os recursos interpostos das decisões administrativas em materia contenciosa; sobre os conflictos de jurisdicção e competencia entre as auctoridades administrativas, e entre estas e as judiciaes; sobre os recursos que se interpozerem por incompetencia e excesso de poder, de quaesquer auctoridades administrativas; sobre todos os negocios do contencioso administrativo, em geral, que por virtude de disposições legislativas ou regulamentares tiverem de ser directamente submittidos ao conselho d'estado ¹.

Por esta ultima disposição generica, o conselho d'estado exerce as attribuições contenciosas que antigamente pertenciam ao extincto tribunal do thesouro publico; conhece, em recurso do tribunal de contas, das suas deliberações nos casos de incompetencia, violação de lei ou preterição de formalidades essenciaes; ² conhece das decisões da direcção geral das contribuições directas em recurso extraordinario para a redução ou annullação das collectas; ³ conhece das decisões das commissões districtaes sobre escusas do recrutamento para o exercito; das decisões do conselho de districto sobre o rendimento das minas e imposto que lhes corresponde.

¹ Regulam. geral do conselho, approved por decreto de 9 de janeiro de 1850.

² Vide decretos de 10 de novembro de 1849, 27 de fevereiro de 1850, e 19 de agosto de 1859.

³ O art. 34.º do decreto com força de lei de 14 de abril de 1869 estabeleceu excepionalmente para o ministerio da fazenda, que das decisões do ministro não haveria recurso para o conselho de estado senão por incompetencia ou excesso de poder.

Não se admite recurso das decisões do conselho de districto como corpo deliberante com o governador civil, senão no caso de violação de lei expressa, excesso de jurisdição ou offensa de direitos adquiridos ¹. As deliberações tomadas pelo conselho de districto, como corpo deliberante, dentro nos limites da sua jurisdição e sem offensa da lei, são irrevogaveis, e as auctoridades devem cumpril-as.

Entre nós repetem-se inconvenientes analogos aos que já apontámos a respeito do contencioso administrativo em França; porque não está bem definida a sua jurisdição, de que resulta a confusão no andamento dos negocios, invasão reciproca de attribuições entre as auctoridades administrativas e judiciaes, difficuldades na escolha do caminho legal a seguir para intentar certas acções, e conflictos de competencia que complicam e retardam os processos.

Parece-nos pois conveniente que, descentralisada a administração, como propomos, se reduza a esphera de acção do contencioso administrativo, como então se torna mais compativel, devolvendo ao judicial as questões que são proprias da sua competencia, salvo um restricto numero de questões de que depende a vida regular da administração, e simplificando a legislação que regula o contencioso de qualquer ordem.

O estado, o districto, o municipio ou a parochia podem praticar actos de ordem civil, como pessoas moraes; taes são, por exemplo, os que se referem á administração de bens proprios, a transacções de compra e venda, e a qualquer especie de contractos; n'esta qualidade, os actos da

¹ Porque só estas circumstancias lhe dão o caracter de contencioso administrativo, segundo a opinião do conselho de estado em diversas consultas, sanccionadas por muitos decretos. O dr. Justino de Freitas, nas suas *«instituições de direito administrativo»*, também interpreta do mesmo modo a nossa legislação, seguindo as doutrinas da escola franceza, que temos exposto.

administração tem o character de actos privados, susceptíveis de contestação como todos os da mesma natureza que praticam os particulares. Elles constituem a vida civil do estado e das localidades.

Sob este ponto de vista, a administração deve estar sujeita aos tribunaes ordinarios, como os simples cidadãos.

Quando o estado ou as localidades, dentro nas leis e regulamentos, e no exercicio das suas attribuições, tratando de interesses de ordem publica, tomarem deliberações ou resolverem difficuldades de execução sem offensa de direitos individuaes, civis ou politicos, praticam actos de *natureza administrativa*; quando offenderem esses direitos ou tomarem resoluções que prejudiquem interesses particulares garantidos por lei ou por contracto, então praticam actos de *indole civil*. A competencia para julgar qualquer contestação que se alevante, em virtude dos actos praticados, não depende da qualidade de quem os praticou, individuo ou pessoa moral, mas da qualidade d'estes actos:— assim, á administração compete o contencioso relativo aos actos de natureza administrativa; os actos de indole civil entram no dominio da lei commum e são da competencia dos tribunaes ordinarios.

Pode qualquer auctoridade administrativa exorbitar das suas attribuições, ou no exercicio d'ellas violar qualquer lei ou regulamento; se a auctoridade se recusa a emendar o seu acto, sobre reclamação particular, então deve estar aberto o recurso contencioso administrativo, e em todo o caso, ha sempre, contra a injustiça da decisão d'este, o abrigo do poder judicial, unico competente para julgar, em cada hypothese que lhe é sujeita, se a lei obriga ou não obriga o cidadão.

Quando dos actos de qualquer auctoridade resultar apenas offensa de interesses particulares, não garantidos por lei nem por contracto, então só cabem os recursos *pura-*

mente administrativos, salvo quando esses interesses resultarem de uma concessão da administração, por que então o recurso terá o character de contencioso administrativo.

Taes são as indicações que se nos figura deverem presidir á reforma d'esta parte complicada da nossa legislação administrativa.

Para maior clareza, exemplificaremos o modo por que se devem applicar estas indicações na organização administrativa que lembrámos.

As reclamações relativas a regulamentos e deliberações das juntas geraes e commissões districtaes, das camaras, ou juntas, e commissões municipaes, e das juntas de parochia, no exercicio das suas attribuições; — as relativas ás eleições das diversas auctoridades, dos corpos administrativos, confrarias e administrações de estabelecimentos de piedade e beneficencia; as que se referem a assumpto de contribuições directas do estado, nos termos das leis especiaes; as que versarem sobre o lançamento, repartição e cobrança das contribuições locaes; — as que tiverem por objecto a escusa dos cargos districtaes, municipaes ou parochiaes; todas estas reclamações, que acabamos de mencionar, têm *character administrativo*, bem como as resoluções que sobre ellas tomar a *comissão districtal*, e os respectivos recursos que d'ellas se podem interpôr perante o conselho de estado. Se porém n'esta ordem de factos apparece, por incidente, offensa de direito individual, civil ou politico, violação de lei, ou prejuizo de interesse particular garantido por lei ou por contracto, n'esses casos ha sempre recurso para os tribunaes ordinarios, que são os unicos competentes para decidir o litigio collocado n'este terreno.

As reclamações sobre questões de usufructo de terrenos, de distribuição de aguas, de servidões, e todas as que implicarem com o direito de propriedade; as que se referirem a contestações sobre contractos feitos entre o estado, o

districto, o municipio ou a parochia e um particular ou pessoa moral, para empreitadas de obras, arrematação de rendas, fornecimentos, empréstimos e alienação ou aquisição de quaesquer bens; são todas de direito civil, e a sua resolução é da competencia do poder judicial, salvas as questões technicas de mera execução de obras que a administração terá a faculdade de resolver, e os casos de se estipularem arbitros nos contractos para decidirem todas as duvidas, que se possam levantar na sua execução ¹.

Os recursos que versarem sobre actos administrativos, praticados por qualquer auctoridade ou corporação dentro da orbita das suas attribuições, deverão ter só *effeito devolutivo*, ainda que na reclamação se allegue que houve violação de lei; por que a administração não póde parar na sua marcha, quando exerce as attribuições que lhe pertencem, só pelo motivo de que um individuo se lembrou, talvez para a estorvar, de contestar a legalidade de qualquer dos seus actos. Havendo, porém, exorbitancia de auctoridade o effeito do recurso deve ser *suspensivo*; por que, nenhuma auctoridade póde legalmente mandar senão dentro da sua jurisdicção, aliás haveria anarchia na administração.

Os recursos por offensa de direitos, embora resultante de actos administrativos praticados pela auctoridade na orbita das suas attribuições, deverão ter effeito suspensivo quando puderem causar damno irreparavel. — Os recursos por offensa de simples interesses não deverão ter effeito suspensivo, excepto quando se tratar do interesse geral, por que esse interesse constitue um direito social, que deve primar, não só sobre o interesse particular, mas sobre o local de qualquer ordem que seja.

Na reclamação sobre um direito adquirido por uma con-

¹ Foi no sentido d'estas idéas que a pag. 146 e 178 nos referimos aos recursos das resoluções e actos das camaras e das juntas geraes.

cessão da administração, estabelecemos que a questão deve pertencer ao contencioso administrativo, porque as corporações administrativas são mais proprias para apreciar a conveniencia publica que pôde haver em manter, modificar ou retirar a concessão, e bem assim a justiça que assiste á parte interessada em vista das clausulas com que aquella foi feita, do que os tribunaes ordinarios, onde as questões se encaram pelo lado do *stricti juris*, ponto de vista não só inconveniente mas deslocado na hypothese sujeita, por isso que se não trata de um direito positivo e perfeito, mas apenas de um quasi-direito ou de um direito condicional. E como se não trata tambem de um simples interesse, mas de um interesse garantido por um acto administrativo, seria egualmente improprio e exorbitante entregar a resolução do negocio á jurisdição graciosa, voluntaria ou discricionaria da administração.

Na reclamação sobre incompetencia, excesso de poder, ou violação de lei por parte de qualquer auctoridade administrativa, abrimos o recurso para os tribunaes do contencioso administrativo, não obstante parecerem, ou antes serem em todo o rigor, estas questões mais proprias dos tribunaes ordinarios, a quem cabe pela constituição applicar a lei ao facto; porque, sendo entre nós a administração encarregada de fazer os regulamentos para a execução das leis e de velar pelo seu cumprimento, incumbe-lhe ordenar ás auctoridades não só que as façam cumprir e guardar mas que as cumpram e guardem, encaminhando-as, advertindo-as e corrigindo-as quando ellas, por omissão ou commissão, se esquecem ou desviam da observancia d'este seu primeiro dever. Seria abandonar esta missão ao poder judicial, desnaturando a indole do nosso systema constitucional, e despojar d'ella o poder executivo, se em questões d'esta ordem se lhe dêsse a exclusiva e directa jurisdição de decidir, inhibindo a administração de superintender e di-

rigir os seus agentes e delegados, inutilizando a acção disciplinar que deriva da sua hierarchia, e supprimindo as consultas e os accordãos das suas corporações, que servem de arestos e normas para regular o seu proceder e para imprimir o character de unidade ás suas vistas geraes. A recusa do poder judicial em se associar á acção administrativa, para compellir os cidadãos a obedecer a actos illegaes, evita aquelles inconvenientes, e tem a vantagem de oppôr um dique aos abusos do governo, de o advertir que não deve progredir na sua marcha invasora, de collocar os direitos individuaes sob a salvaguarda da justiça, sem perturbar o andamento regular da administração, nem invadir as suas attribuições, por que os tribunaes judiciaes não devem ter o direito de apreciar o merito, a oportunidade ou a conveniencia dos actos administrativos, nem o de intimar a annullação d'estes quando os julgam illegaes ás auctoridades ¹.

Como transferimos certas attribuições de tutela, sobre os municipios e as parochias, do estado para o districto, e fizemos dos agentes do governo, no que respeita á administração local, simples auctoridades de inspecção e fiscalisação, em regra, não nos parece conveniente á unidade e ordem administrativa, nem á melhor gerencia dos negocios locais, sobretudo n'um periodo de transformação e antes do paiz estar habituado ao regimen da descentralisação, que dos actos de tutela não haja recurso com character pu-

¹ «O governo, diz Chauveau, tirará d'estas recusas salutaes advertencias, que prevenirão perturbações graves e mesmo revoluções.» «Eu quero, ajunta elle, um governo livre, forte, energico, mas repillo-o invasor, inconstitucional; e asteio o meu estandarte no meio da magistratura que será sempre a salvaguarda das nossas liberdades.»

Mr. de Fooz chama a esta acção dos tribunaes «a força de inercia da justiça.»

ramente administrativo para o conselho de estado, que deve n'esta parte supprir a acção do governo ¹.

Nos actos administrativos que ferirem simples interesses, e em que não haja incompetencia nem excesso de poder, dissémos que á administração pertencia resolver qualquer reclamação que elles provocassem, porque não estando em lucta nenhum interesse particular garantido com o interesse geral, as considerações que derivam d'este são as que devem dominar a questão, e essas são da competencia da jurisdição voluntaria da administração, podendo recorrer-se da auctoridade inferior para a superior, afim d'ella julgar a reclamação, e o acto ser emendado, quando para isso haja razão; em actos d'esta ordem, a auctoridade superior tem sempre a faculdade de ordenar á inferior aquillo que julga mais equitativo e mais conveniente ao interesse geral.

Pelo que respeita ao processo e julgamento das contas com a fazenda publica, entendemos que deve continuar a jurisdição especial do tribunal de contas ², que dá as necessarias garantias ao estado e aos particulares, admitindo-se unicamente o recurso das suas sentenças ou accordões para o conselho de estado, nos casos de incompetencia, transgressão de formulas ou violação de lei.

§ 4.º

Nas idéas que acabamos de expôr sobre o contencioso, que reputamos applicaveis entre nós, seguimos em geral a legislação belga, da qual todavia nos affastamos no que respeita á faculdade que ella concede ao governo para suspender ou annullar os actos das corporações electivas locaes

¹ Hoje d'esses actos de tutela, que eram exercidos pelo governador civil em conselho de districto deliberante, não havia recurso.

² Decreto de 19 de agosto de 1859, auctorizado por lei de 14 de agosto de 1858.

que julgar contrarios ao interesse geral ou feridos de qualquer nullidade; porque, n'esta parte, julgamos mais liberaes as nossas praticas que conferem essa faculdade aos tribunaes administrativos, pondo os negocios proprios das localidades mais ao abrigo do arbitrio do poder central. É necessario, pelo contrario, subtrair quanto possivel, os negocios propriamente administrativos ao predominio da politica, que tende a transtornal-os ou a imprimir-lhes uma direcção inconveniente, sobretudo nos paizes, como o nosso, em que a vida publica está um pouco amortecida, e em que a opinião publica não é bastante esclarecida e robusta para exercer a influencia, que lhe cabe no systema representativo, sobre a marcha dos governos.

Com a faculdade de suspender ou annular os actos da administração local, pode o ministerio paralisar esta administração, sujeitando-a ao seu arbitrio e tirando-lhe toda a independencia e toda a liberdade de acção na gerencia dos seus negocios. É verdade que este inconveniente não se faz sentir, em regra, na Belgica, onde existem radicados os habitos de liberdade local e de governo constitucional, e onde a opinião publica tem um grande imperio; mas é de receiar que avulte nos paizes em condições diversas, onde as praticas de uma exagerada centralisação tenham habituado o governo a exercer um completo arbitrio e uma tutela absoluta na gerencia dos negocios locais, e acostumado os districtos, os municipios e as parochias á subserviencia e á inercia, como entre nós, esperando tudo da iniciativa e dos meios do poder central.

Que os delegados do governo instaurem as convenientes acções para cohibir os abusos das auctoridades e corporações locais, e para não deixar prevalecer qualquer acto ferido de nullidade, por incompetencia, excesso de poder, violação de lei, ou por ser contrario ao interesse geral, impondo aos auctores de actos semelhantes a responsabilidade

que lhes cabe na conformidade das leis, comprehende-se, e n'isso está a garantia da sociedade; mas que o governo possa, de seu *motu-proprio* e *sciencia certa*, suspender ou annullar esses actos, não nos parece consentaneo com os principios de justiça e de liberdade.

Concebe-se que as attribuições de ordem politica, como são a feitura de regulamentos para a execução das leis, as providencias de ordem policial, as concessões graciosas ou voluntarias da administração a qualquer particular, pertençam exclusivamente ao *executivo puro*, *meri imperii*, e não estejam sujeitas a nenhuma outra jurisdição ou superintendencia que não seja a do parlamento e a da opinião publica, de que deve ser órgão vigilante a imprensa ¹; mas a faculdade de suspender ou annullar os actos administrativos das corporações locaes, por se lhes irrogar qualquer nullidade, não está n'esse caso, porque o exercicio racional d'essa faculdade presuppõe o julgamento da nullidade irrogada, e uma tal funcção é essencialmente *jurisdiccional*, e não pode ser inherente ao executivo puro. Aqui é o caso de applicar aquelle aforismo dos jurisconsultos romanos, que separa o mando da jurisdição «*ea quae sunt jurisdictionis non sunt meri imperii*», e ainda o outro que qualifica como a maior causa que pode infirmar qualquer acto, o excesso de poder «*non major defectus quam defectus potestatis* ²».

A Belgica viu-se talvez forçada a dar ao governo esta exorbitante faculdade, por lhe faltar a instituição do conselho de estado, que, a nosso vêr, não podia dispensar,

¹ Salvo sempre o direito que teem os tribunaes, e de que não podem ser despojados, de garantir o estado civil, a liberdade e a propriedade dos cidadãos contra quaesquer vias de facto que não entrem no exercicio dos poderes constitucionaes.

² Por isso não approvamos a imitação que fez n'esta parte a lei de administração civil de 1867.

sem alterar as bases da sua constituição no que respeita ás attribuições dos diversos poderes, não obstante haver organizado mais larga e robustamente a justiça ordinaria, a cuja jurisdicção confiou a resolução de quasi todos os litigios de ordem administrativa, incluindo o julgamento em ultima instancia, no tribunal de cassação, do limitado numero de questões a que circumscreve a competencia do contencioso administrativo, que conservou.

Não escaparam á apreciação dos homens de estado da Belgica os inconvenientes que deixamos ponderados, e, por isso, para attenuar o arbitrio do governo, recorreram ao expediente de dar ao parlamento jurisdicção e interferencia no exercicio da faculdade de annullar os actos dos conselhos provinciaes e communaes; mas esta idéa tambem não nos parece digna de imitação. Admittida ella, corre-se o risco de que o governo, com a sua maioria, faça annullar alguns actos administrativos das corporações locaes, que não ousou atacar sob sua exclusiva responsabilidade, á sombra da auctoridade parlamentar, ou de que, pela pressão de certos deputados que o apoiam, acceda a annullar actos que devessem ser isentos d'essa medida violenta, sacrificando assim as liberdades e conveniencias das localidades aos interesses ou paixões de partido. Nem colhe o allegar-se que os actos de que se trata são só os que se reputarem contrarios ás leis e ao interesse geral, pois que ninguem pôde assegurar que o governo e a sua maioria os qualificarão com justiça e imparcialidade, quando estiverem dominados pelo espirito politico, que de ordinario preside ás suas deliberações; e, em todo o caso, essa intervenção do poder legislativo representa uma invasão nas attribuições dos outros poderes constitucionaes, que tende a perturbar o seu equilibrio, e a transtornar o andamento regular da administração geral e local.

A legislação belga tanto previu a possibilidade das hy-

potheses que temos figurado, que no artigo 107.º da constituição determina, que os tribunaes judiciaes não possam applicar nos seus julgamentos quaesquer resoluções ou regulamentos da auctoridade, que não forem conformes á lei. É pois da sua competencia examinar, a requerimento das partes, se quaesquer actos se praticaram em harmonia com a lei ou se lhe são contrarios, bem como se n'elles se preteriu qualquer formalidade legal. Mas esta disposição, que é uma garantia contra os abusos, em concorrência com as anteriores, a que nos temos referido, pode originar conflictos entre as decisões parlamentares e as dos tribunaes, ou entre estas e as do governo, o que succede sempre que se confundem as jurisdicções, politica, administrativa, e judicial, dando a diversas entidades egual competencia para julgarem as mesmas ou identicas contestações. Assim, pode acontecer que haja actos administrativos que os tribunaes julguem que não podem produzir effeitos legaes nem obrigar os cidadãos, ao passo que nem o poder executivo nem o legislativo julgam deves-os annullar; e outros, que um ou outro d'estes poderes tenha annullado, e que os tribunaes julguem conformes á lei, hypothese que pode sobretudo verificar-se em referencia a actos de administração local praticados dentro da esphera que lhe é propria.

Similhante dissonancia é contraria á logica e á harmonia dos differentes poderes, e a sua existencia na legislação de um paiz tão sensato e tão illustrado, como é a Belgica, só prova quanto é difficil arrancar pela raiz a arvore da centralisação, uma vez plantada, como alli foi pelo primeiro imperio francez, ficando sempre com vida alguma radícula para alimentar um ou outro rebentão, exotico no campo da liberdade, que só o tempo e o progresso das instituições consegue extirpar de todo. Por isso mr. de *Laveleye*, talvez com demasiado rigor, mas com certo fundo de razão, qualifica a Belgica, apesar das suas liberdades provinciaes e municipi-

paes, no numero dos paizes em que o regimen parlamentar se acha ainda combinado com a centralisação administrativa ¹.

Podem levantar-se contestações entre as auctoridades administrativas, ou entre estas e as judiciaes, sobre qual tem a jurisdicção para conhecer e decidir uma determinada questão; estas contestações é que se denominam *conflictos* de competencia. Estes conflictos são qualificados de *positivos* ou *negativos*, verificando-se os primeiros, quando duas auctoridades diversas se julgam igualmente competentes para conhecer e resolver a mesma questão, e os segundos, quando ambas se declaram incompetentes no mesmo litigio. Afim de que cada auctoridade exerça a jurisdicção que lhe cabe, ou não invada a alheia, é indispensavel que haja um tribunal superior que resolva estes conflictos de attribuições, de modo que os processos não parem e possam progredir com a devida regularidade.

Pela nossa reforma judicial de 21 de maio de 1841 ², pertencia ao supremo tribunal de justiça conhecer dos conflictos entre as auctoridades administrativas e judiciaes. Mas pela lei de 13 de maio de 1845, que reformou o conselho de estado ³, passou aquella attribuição para este conselho, que ainda hoje a conserva. — Que o conselho de estado decida os conflictos que se derem entre auctoridades administrativas, nada mais natural e mais de accordo com a separação que deve haver entre o judicial e administrativo; mas que elle só conheça d'uma questão que interessa igualmente o judicial e o administrativo, não parece a disposição mais de accordo com os principios, nem com as conveniencias publicas e particulares.

¹ «Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes», par E. de Laveleye, 1 vol., 1872 — pag. 175.

² Tit. 1.º Cap. 3.º, art. 20.º, n.º 8.

³ Art. 13, n.º 2. Esta disposição foi conservada na reforma de 1850, que ainda hoje vigora.

Na Belgica, apesar de ter na sua legislação estabelecida a regra de que uma questão, que não pertence por lei especial, positiva e expressa, ao contencioso administrativo, é sempre da competencia dos tribunaes ordinarios, apparecem, todavia, os conflictos, que são decididos pelo tribunal de cassação, ou supremo tribunal de justiça¹; na Hollanda, na Inglaterra e nos Estados Unidos tambem essa decisão pertence ao poder judicial; na Allemanha tem-se generalisado os tribunaes mixtos, que começaram a existir na Prussia desde 1847 e na Baviera desde 1850², bem como em muitos cantões da Suissa. A França desde 1848 a 1851 teve um tribunal mixto, composto de conselheiros de estado e de juizes do tribunal de cassação, que provou bem na pratica. Em toda a parte onde existem estes tribunaes mixtos para resolver os conflictos, teem produzido bons resultados. Por isso, nós indicamos a conveniencia de organizar um tribunal semelhante entre nós, composto de conselheiros de estado e de juizes do supremo tribunal de justiça. Além da auctoridade da experiencia, parece racional que, tendo o negocio uma natureza duvidosa e participando do character judicial e do administrativo, intervenham na sua resolução os representantes d'estas duas ordens de interesses, o civil e o geral, a fim de que a sociedade e o individuo tenham egual garantia, e se consiga harmonisar melhor a justiça com a administração.

Resumindo. A regra geral é que as contestações que teem por objecto direitos civis ou politicos³ são da exclusiva

¹ Const. belga, art. 106.

² Veja-se sobre a legislação e jurisprudencia prussiana a obra de *Hartman*. (*Das Verfahren bei Kompetenz Konflikten*).

³ Direitos politicos são os que se referem ás relações que se formam entre o governo, a sociedade, e os cidadãos; estes direitos estão definidos na constituição. — Direitos civis são as faculdades que a lei garante a todos os individuos nas suas relações privadas; estes

competencia dos tribunaes ordinarios, bem como as questões de direito criminal.

A administração não póde ser revestida de nenhuma jurisdição contenciosa senão nas materias que teem caracter politico, devendo esta jurisdição ser-lhe conferida por leis especiaes. Estas leis, que estabelecem as excepções á regra geral, deverão comprehender unicamente: a contabilidade publica do Estado e das localidades; o recrutamento para o exercito e armada; todas as contribuições locaes e só as directas do Estado; as eleições dos corpos e funcçionarios administrativos.

Os actos que constituem a vida civil do Estado, do districto, do municipio e da parochia, como pessoas moraes, entram na ordem de actos privados, e devem ser sujeitos á jurisdição dos tribunaes ordinarios.

Os tribunaes ordinarios conhecem da legalidade dos actos da administração geral, districtal, municipal ou parochial, no sentido de dever recusar o apoio da sua auctoridade para obrigar os cidadãos ao cumprimento de quaesquer actos administrativos illegaes.

Os actos administrativos praticados por quaesquer agentes ou corporações immediatamente subordinadas ao governo poderão ser suspensos, reformados ou annullados por ordem superior, salvo sempre o recurso no caso que haja prejuizo de terceiro; quando porém esses actos forem praticados pelas corporações ou funcçionarios da administração local, só a esta compete egual faculdade, salvos os respectivos recursos, por parte de qualquer particular, se elle é o prejudicado, ou parte do ministerio publico se ha offensa do interesse geral.

As contestações entre a administração e um particular, direitos estão consignados no codigo civil. As questões de direito criminal são reguladas pelo codigo penal, e as commerciaes pelo codigo commercial.

ou pessoa moral, sobre qualquer concessão feita por aquella, admittem o recurso contencioso administrativo, o qual deverá ser interposto perante a commissão districtal, se a concessão tiver sido feita pela administração local, e perante o conselho de estado se o tiver sido pela administração geral. Se, a proposito d'esta questão, surgir qualquer outro incidente relativo a interesses de terceiro, garantidos por lei ou por contracto, então n'essa parte o litigio é da competencia dos tribunaes ordinarios, a menos que não haja disposição ou estipulação especial em contrario.

Para evitar as invasões reciprocas do judicial e do administrativo, e manter cada um na esphera das suas attribuições, haverá o direito de levantar conflictos, por parte da administração e dos particulares, sempre que houver negação, inversão, ou concurso de competencias entre os tribunaes administrativos e os judiciaes, devendo a decisão d'estes conflictos ser entregue a um tribunal mixto, composto de conselheiros de estado e de juizes do supremo tribunal de justiça. Os conflictos que se derem entre as auctoridades administrativas serão resolvidos pelo conselho de estado.

Taes são os principios e as regras que entendemos deverem presidir á reforma da nossa legislação, com referencia especial á difficil questão do contencioso administrativo, e á discriminação e limitação das diversas jurisdicções, que teem de intervir na execução e applicação das leis.

Estas doutrinas estão de accordo com as idéas que temos sustentado em todo este nosso trabalho, e são o complemento, a consequencia necessaria, da reforma razoavelmente descentralisadora que propomos. Além de nos parecerem racionais, são ellas auctorizadas, não só pela opinião de distinctos escriptores, mas pela pratica de uma nação tão esclarecida e tão bem governada pelo systema monarchico-constitucional, como é a Belgica, que ha mais de meio seculo as traduziu na sua legislação.

Assim se desembaraça a administração sem deixar ir a sua acção até ao arbitrio; se simplifica o contencioso administrativo, circumscrevendo-o ás questões em que elle cabe no nosso systema de governo; se evita que o poder judicial seja despojado da jurisdicção que lhe compete sem todavia usurpar as attribuições proprias da administração; se põe cobro á tendencia ambiciosa da jurisprudencia administrativa para invadir os dominios do direito commum; se escapa ao duplo escolho de que o judicial absorva o administrativo, e de que á custa do contencioso se enriqueça o discricionario com prejuizo das garantias individuaes; se acautella o prurido da administração em levantar conflictos de competencia, pela criação de um tribunal mixto para os julgar, em que ella não predomina, e onde as resoluções hão de ser ponderadas pelo elemento judicial e administrativo.

CAPITULO X

Do Conselho de Estado

§ 1.º

Tendo feito mais de uma vez referencia, no decurso d'este nosso trabalho, a recursos interpostos perante o conselho de estado, já pela via puramente administrativa, já pela contenciosa, resta-nos fallar da organização d'esta alta corporação.

Antes de indicarmos qualquer modificação que nos pareça opportuna na legislação vigente sobre este objecto, julgamos dever começar por expôr qual é o pensamento que nos guia, pois o conselho de estado pôde ser organizado de diversas maneiras segundo a missão que se lhe attribue.

O conselho de estado deve ser, no nosso entender, a primeira corporação administrativa do paiz, tendo a seu cargo : consultar o governo sobre as propostas de lei que tem de apresentar ás côrtes ; collaborar nos regulamentos necessarios para a execução das leis ; esclarecer e encaminhar a administração geral e local na sua gerencia ; remover ou resolver os embaraços e difficuldades que ella encontra nos seus actos. Isto, independente da sua missão politica, como alto corpo consultivo do chefe do estado, no exercicio das suas attribuições e prerogativas constitucionaes.

É evidente que, partindo nós d'esta idéa, não podemos considerar o conselho de estado como um simples tribunal

do contencioso administrativo, nem tambem como um corpo exclusivamente consultivo. O conselho de estado tem diversa natureza, segundo a organização politica da nação em que existe. Nós desejamos um conselho de estado apropriado ao regimen monarchico-representativo, como elle se acha estabelecido entre nós, pelo menos no que respeita aos seus principios fundamentaes.

Em França, sob o primeiro e segundo imperio dos Napoleões, o conselho de estado converteu-se n'uma especie de succursal do corpo legislativo, ou antes constituia o grande centro da governação publica a que presidia o imperador. Ao mesmo tempo absorvia, pela enorme extensão dada no contencioso administrativo, uma grande parte das funcções do poder judicial, subtraindo á jurisdicção dos tribunaes ordinarios muitas das questões de ordem civil, afim de que o poder executivo predominasse sobre todos os outros, e a justiça administrativa lhe servisse de instrumento para vencer todas as resistencias e difficuldades que se podiam oppôr, em nome da lei e do direito individual, á execução dos seus actos e das suas ordens.

Não é este o conselho de estado que deve existir n'uma monarchia constitucional; elle deve ser antes uma garantia das liberdades locaes e dos direitos civicos. O conselho de estado organizado em França no tempo do governo liberal de Luiz Philippe corresponde mais á nossa idéa ¹.

Sendo entre nós reconhecidamente vantajoso subtrair, quanto possivel, a administração ás influencias politicas que a desnaturam e transviam, o meio de neutralisar estas influencias e de imprimir á gerencia administrativa, tanto geral como local, uma direcção mais conveniente e regular, é collocar ao lado do governo o conselho de estado, que pela interposição das suas consultas e accordãos restrinja

¹ Lei de 19 de junho de 1845.

o arbitrio das secretarias, e ponha os ministros ao abrigo da pressão dos empenhos e das exigencias partidarias.

No regimen mais descentralizado que propomos, não podemos desde logo confiar na activa e acertada gerencia das administrações locais, entregues a si e sem direcção superior; desviada essa direcção das secretarias, é indispensavel transferil-a para uma alta corporação, composta de homens competentes, separada dos ministerios, independente e alheia ás paixões partidarias, e essa corporação não pôde ser outra senão o conselho de estado administrativo: por isso, nós, restringindo as suas attribuições contenciosas o deixámos mais desembaraçado para exercer, em maior escala, e mais efficaçmente, as importantes funcções administrativas de que deve ser incumbido.

Em Portugal, o conselho de estado da antiga monarchia nunca teve uma organização regular nem attribuições definidas. O rei consultava os prelados e grandes do reino nos negocios graves, mas esse costume era antes o resultado de uma tradição do que de uma obrigação legal. Mais tarde, quando os juriconsultos preponderaram na direcção dos negocios, essas funcções passaram principalmente para o desembargo do paço, não obstante serem também ás vezes chamados a conselho alguns membros de outros tribunaes ou juntas superiores ¹.

¹ A existencia do conselho de estado, entre nós, é anterior a 1385, pois nas côrtes de Coimbra o mestre de Aviz, antes de proclamado rei, obrigou-se a ouvir o seu conselho em todos negocios que fossem graves. A ordenação affons. Liv. 1.º tit. 58, trata dos conselheiros do rei, e das qualidades e condições necessarias para semelhante cargo. Por alvará de 8 de setembro de 1569 deu el-rei D. Sebastião regimento ao seu conselho de estado. El-rei D. João iv deu-lhe outro regimento em 31 de março de 1645. Limitava-se o conselho de estado de então a examinar os papeis e negocios que el-rei mandava vêr, a fazer as lembranças que pareciam necessarias e a dar conta. El-rei mandava pôr á margem a sua resolução.

Foi em 1821, depois da revolução liberal, que, por decreto das côrtes de 22 de setembro, se creou o primeiro conselho de estado, como uma instituição regular. As suas principaes attribuições eram: fazer ao rei as propostas, em lista triplice, dos que houvessem de ser nomeados para os bispados e quaesquer beneficios não curados, para os cargos da magistratura até ás relações inclusivè, e para os mais officios civis de justiça ou fazenda; ser ouvido pelo rei nos negocios graves, e designadamente sobre dar ou negar a sanctão das leis, declarar a guerra ou fazer tratados com as nações estrangeiras.

A restauração do governo absoluto em 1823 revogou esta organização do conselho de estado.

A carta constitucional, no artigo 107.º, determinou que houvesse um conselho de estado, composto de conselheiros de estado vitalicios, nomeados pelo rei; e no artigo 110.º estatuiu que fossem ouvidos em todos os negocios graves e medidas geraes de publica administração, principalmente sobre a declaração de guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras; assim como em todas as occasiões em que o rei se proponha exercer qualquer das attribuições proprias do poder moderador, indicadas no artigo 74.º, á excepção do § 5.º, que auctorisa o rei a nomear e demittir livremente os ministros de estado.

O decreto de 19 de setembro de 1833 creou, em cumprimento d'estas disposições da constituição, doze conselheiros de estado com o ordenado de 2:400\$000 réis cada um, de que é presidente o rei, e na sua falta o conselheiro mais antigo, e deu-lhe as attribuições consignadas no artigo 110.º da carta.

A lei de 3 de maio de 1845 estabeleceu as bases para a reorganização do conselho de estado, as quaes foram desenvolvidas no regimento de 16 de julho do mesmo anno. Esta legislação conservou os doze conselheiros de estado

effectivos e vitalicios, creou até doze conselheiros extraordinarios, um secretario geral, e até 18 praticantes com a denominação de ouvidores.

As attribuições do conselho de estado, que eram meramente consultivas, e propriamente politicas e administrativas, foram ampliadas a conhecer em recurso das decisões administrativas em materia contenciosa, e dos conflictos de jurisdicção entre as auctoridades administrativas, e entre estas e as judiciaes, bem como dos recursos do tribunal de contas nos casos de incompetencia, transgressão de fórmulas e violação de lei.

O regulamento de 9 de janeiro de 1850, decretado por auctorisação de lei de 11 de janeiro de 1849, não alterou as attribuições do conselho de estado, e, salvas algumas modificações, mais de forma do que de fundo, conservou-o assente sobre as mesmas bases. O decreto com força de lei de 31 de dezembro de 1868 reduziu de 12 a 8 o numero dos conselheiros de estado effectivos, e o dos extraordinarios de 12 a 10, e a isto se limitou.

O decreto dictatorial de 9 de junho de 1870 separou o conselho de estado politico, creado pelo artigo 107.º da carta, do conselho de estado administrativo, a que deu o nome de supremo tribunal administrativo. Tornou gratuitas as funcções do conselho de estado politico, e fixou o numero dos conselheiros em 12. Compoz o supremo tribunal administrativo de um presidente e quatro vogaes com o ordenado de 1:600\$000 réis cada um. Determinou que a este tribunal ficasse pertencendo conhecer em ultima instancia das questões contenciosas da administração. Transferiu as attribuições administrativas, que pertenciam ao antigo conselho de estado, para o procurador geral da corôa e fazenda, em conferencia com os seus ajudantes, até que se regulasse definitivamente este serviço. Estatuiu que os conselheiros de estado existentes continuassem com o mesmo

vencimento, e que a primeira nomeação dos vogaes do supremo tribunal administrativo recaísse nos conselheiros de estado extraordinarios, que estavam no antigo quadro. Garantiu os vencimentos dos empregados do conselho de estado cujos logares houvessem de ser supprimidos. Reservou, finalmente, para medidas posteriores os pontos omissos, que são muitos, n'este esboço de reforma.

Como sem preencher as lacunas d'esta nova organização era impossivel que ella funccionasse, e a antiga tinha deixado de existir, mandou-se applicar provisoriamente ao serviço do tribunal, por decreto de 11 de junho de 1870, o regulamento do conselho de estado de 9. de janeiro de 1850, continuando até hoje este estado provisorio, porque as providencias que deviam desenvolver as bases da reforma e regular o serviço ainda não foram publicadas. D'aqui tem resultado a confusão e o transtorno em todos os negocios da administração publica, que dependem das funcções regulares do conselho de estado. Falta determinar as condições para a nomeação dos vogaes do supremo tribunal administrativo, estabelecer as formas a seguir na instrucção e julgamento dos processos, organizar a respectiva magistratura do ministerio publico, e fixar o quadro da secretaria. Tal é o estado de desorganização, para não dizermos anarchia, em que se acha entre nós este importante ramo do serviço publico.

§ 2.º

Pela legislação de 1850 o conselho de estado é composto de 12 conselheiros effectivos, até 12 extraordinarios, até 18 ouvidores, e um secretario geral. Os conselheiros de estado effectivos têm 2:000\$000 réis de ordenado; os extraordinarios só vencem, na razão da metade d'este ordenado, quando servem mais de um mez. No impedimento

do conselheiro de estado effectivo o rei nomeia, por decreto especial, o conselheiro de estado extraordinario que o deve substituir.

O conselho de estado funciona: 1.º em *assembléa geral*; 2.º em *secção administrativa*; 3.º em *secção contenciosa*; 4.º em *quatro commissões*, tratando a 1.ª dos negocios do reino e da guerra, a 2.ª dos negocios da justiça, ecclesiasticos e estrangeiros, a 3.ª dos negocios da fazenda, e a 4.ª finalmente dos negocios da marinha e ultramar. A *assembléa geral* é exclusivamente composta dos conselheiros de estado effectivos, e exerce as attribuições politicas que lhe confere o artigo 110.º da carta. A *secção administrativa* é formada de sete conselheiros de estado effectivos, e deve necessariamente ser ouvido o seu parecer sobre todos os regulamentos de administração publica, bem como sobre quaesquer outros negocios que por disposições legislativas ou regulamentares tenham de ser submettidos ao exame do conselho de estado, incumbindo-lhe igualmente dar parecer sobre as propostas de lei que teem de ser presentes no corpo legislativo, e sobre outros assumptos a respeito dos quaes é livre ao governo consultal-o ou não.

A *secção do contencioso* é composta de cinco conselheiros de estado effectivos e dois substitutos permanentes, nomeados por decreto do rei de entre os conselheiros de estado extraordinarios, sendo por igual decreto nomeado o presidente. Junto d'esta *secção* ha cinco ouvidores, e o secretario geral do conselho de estado serve de secretario da *secção*. São da competencia d'esta *secção*: os recursos interpostos das decisões administrativas em *materia contenciosa*; os conflictos de jurisdicção entre as auctoridades administrativas, e entre estas e as judiciaes; os recursos que se interpozerem por incompetencia ou excesso de poder de quaesquer auctoridades administrativas; todos os negocios do contencioso administrativo, em geral, que por

virtude de disposições legislativas ou regulamentares tiverem de ser directamente submettidos ao conselho de estado. Sobre todos estes assumptos a secção contenciosa delibera, e *propõe os decretos que tem de estatuir.*

Cada uma das quatro *commissões*, em que se divide o conselho de estado, compõe-se de tres conselheiros de estado effectivos nomeados todos os annos pelo rei. Os ministros de estado são os presidentes natos das *commissões*, presidindo á sessão aquella a que disser respeito o negocio que n'ella se tratar, e no impedimento do ministro preside o conselheiro de estado mais antigo. Junto de cada *commissão* ha dois ouvidores, dos quaes um serve de relator e outro de secretario. Cada uma das *commissões* se reputa ligada aos respectivos ministerios, conforme os negocios da sua competencia, para ser ouvida sobre todos aquelles, em que o respectivo ministro a quizer consultar; e bem assim para preparar quaesquer propostas de lei, e projectos de regulamentos, de decretos, ou de outras medidas geraes, de que o governo a encarregar. Quando o bem do serviço o exigir podem reunir-se duas ou mais *commissões*.

Esta organização não confundiu, como lhe assacam, as funcções politicas com as administrativas reunindo-as na mesma corporação, porque, de facto, o conselho politico funciona separadamente do administrativo, e este do contencioso, com attribuições diversas em cada uma d'essas cathegorias; o que fez foi encarregar os mesmos individuos do desempenho de funcções differentes. Esta disposição pôde ter vantagens e inconvenientes. Os membros do conselho d'estado politico que teem de aconselhar o rei no exercicio das mais importantes faculdades do poder moderador e do executivo, nos negocios de alta governação do paiz, devem, por natural indicação, ser escolhidos de entre os homens d'estado mais distinctos e de mais consummada re-

putação, em quanto que para os negocios ordinarios do administrativo e do contencioso são mais apropriados os homens que se teem dedicado a essas especialidades, e que n'ellas teem dado provas de intelligencia e de aptidão; e o deixar de attender a esta differença é o inconveniente de encarregar os mesmos conselheiros d'estado politicos dos negocios administrativos. Mas a isto objecta-se tambem, que para dar bons conselhos ao rei é necessario conhecer o paiz e saber o modo por que caminha a sua administração geral e local, accrescendo que o conselheiro d'estado vitalicio, inamovivel, e de elevada posição social, parece dar mais garantias de independencia nas suas consultas administrativas e nas suas resoluções sobre o contencioso, do que um conselheiro que esteja em inferiores condições. — Estas considerações preponderaram no Brazil quando alli se discutiu a questão do conselho d'estado, de que resultou ficar elle organizado sobre as mesmas bases que o nosso de 1845 e 1850 ¹. Effectivamente a experiencia mostrou entre nós, que os conselheiros d'estado politicos de alta cathegoria e illustração esclareciam algumas vezes os negocios praticos com as suas superiores luzes, e não desdenhavam entrar nos pormenores da administração ².

É certo, porém, que as funcções propriamente administrativas do conselho d'estado, sobretudo no que respeita a preparar propostas de lei, e a fazer projectos de regulamentos administrativos, apezar de comprehendidas nas suas attribuições, nunca foram exercidas, que nós saibamos; o contrario exactamente do que se observa em França, d'onde imitámos a nossa instituição, pois alli o conselho d'estado

¹ Vide *«Ensaio sobre o direito administrativo»* pelo visconde de Uruguay. 2 vol., onde vem transcriptos diferentes excerptos dos brilhantes discursos proferidos no senado d'aquelle imperio, a proposito d'esta questão.

² Vide diferentes consultas e accordãos do conselho d'estado.

tem sempre sido um efficaz cooperador dos governos, e um valioso auxiliar da administração. A razão principal d'este facto parece-nos encontrar-se na circumstancia de que os conselheiros d'estado em França não teem funcções politicas, mas unicamente administrativas e contenciosas. — Com effeito, tendo sido entre nós o conselho d'estado composto em regra de notabilidades politicas, de chefes de partido, e de homens d'estado, para estar ao nivel da primeira cathegoria que lhe cabe pelas disposições da carta constitucional; já por esta circumstancia, já por incompatibilidades partidarias, não era uma tal cooperação a mais propria para que os ministros, com desassombro e franqueza, a encarregassem da tarefa subalterna de lhes preparar projectos de lei e fazer regulamentos praticos, em que se traduzissem as suas vistas e a sua vontade na direcção e gerencia dos negocios publicos. — Assim, dispensaram sempre os governos uma collaboração, que porventura se lhes antolhava como muito sobranceira e fidalga, senão suspeitosa e rival algumas vezes, para procurarem auxiliares nas secretarias, n'um ou n'outro amigo affeito a elaborar projectos, ou em commissões especiaes nomeadas de proposito. Dividindo pois as funcções, e fazendo do conselho d'estado politico um conselho privado do soberano, como o de Inglaterra, para o aconselhar nas mais graves questões do estado, e creando á parte o conselho d'estado administrativo sem tão elevadas cathegorias nem prerogativas, composto de bons administradores, de jurisconsultos, de homens praticos nos diversos serviços, com habilitações e idade propria para um trabalho mais aturado, teremos constituido um conselho d'estado, que póde e deve ser um poderoso auxiliar para os governos, e uma garantia de boa administração para os cidadãos.

Tem-se reconhecido, entre nós, os graves inconvenientes dos governos apresentarem nas camaras propostas de lei

menos bem pensadas e estudadas do que seriam por uma corporação dedicada a esses assumptos, que conhecesse de perto a administração do paiz, que reunisse á illustração os elementos necessarios para redigir uma boa lei, ou para elaborar uma reforma com perfeito conhecimento de causa. Mesmo os regulamentos e as instrucções, para a execução das differentes leis, que teem uma grande importancia e são o complemento indispensavel das reformas, apesar de serem elaborados pelas direcções geraes dos ministerios, resentem-se muitas vezes da falta de conhecimentos praticos, de escassez d'estudos administrativos e de certo espirito de rotina que é inherente á *burocracia*. D'aqui tem resultado que uma lei, uma reforma, ao principio bem recebida pelo publico, por mal interpretada doutrinalmente pelos seus executores, por menos acertadamente applicada nos seus pormenores torna-se ás vezes vexatoria na pratica e levanta graves resistencias e reluctancias dos povos, ficando o seu exito compromettido, e condemnado como prejudicial o que era um verdadeiro melhoramento.

Os ministros, occupados com a direcção politica do governo, com as discussões das camaras, com os negocios de expediente diario, com as difficuldades e questões de toda a ordem que, dentro ou fóra do parlamento, embaraçam a sua marcha, e que é preciso vencer ou remover para manter em equilibrio a situação politica á frente da qual se acham, pouco tempo lhes sobeja para pensar maduramente na redacção das propostas de lei, na feitura dos regulamentos e na apreciação dos immensos processos que teem de resolver. Assim, delegam elles muitos d'esses trabalhos, umas vezes a um ou outro empregado mais habil das secretarias, outras a individuos avulsos da sua confiança, ou a comissões officiosas, que não dão as mesmas garantias do que uma corporação regularmente organizada para esse fim, onde os individuos foram escolhidos com as habilitações

necessarias para o satisfazer, e que estão habituados a tratar essa ordem de negocios.

Os fiscaes da corôa, em conferencia ou isoladamente, não podem supprir a lacuna que deixaria a falta da secção administrativa do conselho de estado. Elles teem de responder principalmente sob o ponto de vista juridico nos diversos processos que o governo tem de resolver; o seu estudo versa sobre a jurisprudencia especial de cada ramo de administração, que está a cargo dos diversos ministerios; occupam-se de preferencia do direito constituido e das suas applicações, e não do direito constituendo, antes dos regulamentos, decretos, portarias e instrucções existentes, do que do modo por que estas provisões se devem fazer; não podem consultar em materia de recurso das resoluções das secretarias, pois que as suas consultas devem instruir os processos antes de serem tomadas estas resoluções; não teem, pela natureza do seu emprego, que é de confiança e amovivel, a arbitrio do governo, embora os fiscaes sejam dignos e de character rispido, a mesma posição desassombrada, á parte, tão desprendida de laços de disciplina e subordinação, tão garantida, tão segura, tão officialmente independente como teem os conselheiros de estado.

Por esta ordem de considerações é que mr. Sirey diz, que o conselho de estado, na sua accepção mais geral, é uma reunião de homens versados nos diversos ramos de administração e de jurisprudencia, encarregados de auxiliar com as suas luzes e os seus trabalhos o governo do paiz, principalmente para a preparação das leis e regulamentos, e para todas as decisões contenciosas que não são da competencia dos tribunaes ordinarios, ou delegadas a alguma magistratura especial. É por isso que Colmero diz ¹ «que o poder executivo necessita de conselho para resolver

¹ Derecho administrativo español, 2 vol.

certos **negocios arduos** da administração, preparar as leis e regulamentos, resolver assumptos contenciosos, introduzir a unidade na jurisprudencia administrativa, fortalecer o governo e permittir-lhe consagrar algum tempo aos interesses da politica, sem prejuizo dos seus deveres em quanto á administração.»

«As repartições, accrescenta elle, servem para instruir negocios de expediente e preparar decisões, mediante a applicação das regras estabelecidas; servem para se conformar ás ordens do ministro e procurar a sua execução, sendo portanto utilissimos auxiliares do governo; porém o respeito ás tradições e praxes produz o espirito de rotina, e o habito da obediencia extingue aquella liberdade de espirito tão necessaria para conceber vistas elevadas, como se requerem nos homens encarregados da direcção geral e superior dos negocios publicos.»

«As commissões especiaes, compostas de pessoas entendidas em certos ramos de administração, aproveitam para illustrar o governo n'uma questão determinada, porém não corrigem o vicio do isolamento em que se encontra o poder central. Estas commissões auxiliares, tão varias e desconnexas entre si, são recursos precarios e inefficazes a que os governos se teem visto obrigados a appellar pela lei da necessidade. Toda a administração illustrada e sollicita do bem publico deve rodear-se de um corpo permanente, que suppra com seu conselho as commissões accidentaes, que raras vezes prestam efficaç auxilio ao governo, ou verdadeiros serviços ao estado.» Entre nós, estas commissões servem ás vezes para entreter a opinião publica, fornecendo pretexto para addiar indefinidamente a resolução de uma questão, quando não são um expediente para conservar na capital certos funcionarios publicos ou deputados, no intervallo das sessões, afim de se não vêrem obrigados a ir desempenhar, n'outras terras ou em diversas repartições,

os serviços que estão a seu cargo, com transtorno d'esses serviços, e prejuizo dos outros empregados, que se vêem sobrecarregados de trabalho que lhes não pertence.

«No complexo dos trabalhos administrativos, diz mr. Vivien, o conselho de estado é para os ministros um guia tanto mais seguido, quanto mais sabe resistir-lhe opportunamente; para os cidadãos um defensor tanto mais escutado, quanto menos hesita em dizer-lhe quando não tem razão nas suas reclamações. Tem na mão o fiel da balança para pesar de mesmo modo a administração para todos; acalma os debates de attribuições que surgem entre as diversas repartições dos differentes ministerios, e introduz assim a unidade na pluralidade. Interpõe-se como um arbitro entre a administração e os administrados; empenha-se, sem aconselhar nunca indignas concessões, em supprimir os attritos, e em tornar a marcha do governo mais facil e mais suave.» Tal deve ser em nosso entender a missão do conselho de estado.

«O conselho de estado, continua o mesmo auctor, fortalece a auctoridade do governo, em vez de lh'a desfalcar, e adverte-o acertadamente em vez de o embarçar. Se no exame dos negocios surprehende algum principio errado, ou alguma irregularidade commettida, adverte-o; censura inflexivel, mas benevolente, que desperta a cautella e o cuidado nas repartições publicas, faz respeitar as regras e os principios, e conserva em todas as partes do serviço a ordem e a exactidão. N'um dissentimento qualquer do governo com as corporações electivas locaes, ou n'uma questão controversa nas camaras legislativas, o governo estribando-se na opinião emittida em consulta pelo conselho de estado, sente-se mais forte e a sua responsabilidade mais resguardada, para resolver aquella difficuldade ou para fazer triumphar as suas idéas.»

A organização de 1850 não podia satisfazer ás indicações que levamos feitas sobre a missão que deve caber ao conselho de estado, porque, accumulava nos mesmos conselheiros as funcções politicas com as administrativas e contenciosas; porque não discriminava bem a indole e cathegoria d'estas duas especies de conselho; porque estabelecia para funcções diversas identicas qualificações nos funcionarios; porque creava difficuldades ou quasi impossibilidades para que o conselho de estado podesse auxiliar administrativamente o governo; por que demorava o andamento dos processos contenciosos, encarregando das minucias da administração individuos que pela sua idade, alta posição e outras condições não se podia exigir nem esperar d'elles esse serviço sobretudo com a pontualidade e brevidade necessarias.

Os doze conselheiros de estado effectivos haviam de chegar para tudo, e por pouco que se lhe não exigia o dom da ubiquidade. Reunidos todos em assembléa geral constituíam o conselho de estado politico; separados, sete formavam a secção administrativa; cinco a contenciosa; e tres a tres, as quatro commissões respectivas ao serviço dos differentes ministerios. Só quando algum estava impedido é que era substituido por um conselheiro de estado extraordinario. Um tal pessoal era insufficiente e pouco appropriado para accumular tantas funcções. Por isso, não admira que os processos contenciosos se demorassem, e se perdesse a vantagem da maior rapidez das decisões, que é uma das que se attribue ao contencioso administrativo.

A reforma de 1870 estabeleceu o bom principio da separação do conselho de estado politico do administrativo, creando o supremo tribunal do contencioso administrativo; mas supprimindo de facto a secção puramente administra-

tiva do conselho e as suas commissões, cujas funcções transferiu para os fiscaes da corôa em conferencia, mutilou esta instituição na parte mais essencial e mais util do serviço, que é chamada a prestar ao governo do estado e á administração geral e local do paiz. O proprio tribunal do contencioso ficou em más condições para poder funcçãoar regularmente, porque aquella reforma reservou para uma providencia especial a prescripção das regras que devem presidir á nomeação dos novos membros d'este tribunal, quando a disposição provisoria que adoptou para os primeiros provimentos não dêsse o numero sufficiente. Pelos esclarecimentos officiaes, que foram presentes á camara dos deputados na sessão finda em abril de 1874, soube-se que entre todos os conselheiros de estado só foi possivel apurar cinco para funcçãoarem no contencioso administrativo, estando os outros impedidos por doença ou por diversas comissões de serviço. Ora, como este numero é o restrictamente necessario para abrir a sessão do tribunal, aconteceu que mais de uma vez foi isso impossivel, para o que bastava o impedimento fortuito de um dos vogaes em exercicio.

A proposta de lei que foi presente á camara dos deputados, na sessão a que nos referimos, para prover de remedio sobre este objecto, tratava unicamente da composição do supremo tribunal administrativo, e auctorisava o governo a fazer o respectivo regulamento e simplificar o processo, mas não providenciava em quanto á organização do serviço puramente administrativo do conselho d'estado. Esta proposta não chegou a ser approvada, e as cousas permanecem no mesmo estado, que não póde nem deve continuar.

O que é necessario é fazer uma reorganisação completa do conselho d'estado, baseado nos principios que temos expendido. Deve conservar-se separado, como já está, o conselho d'estado politico, ou conselho privado do rei, do

conselho d'estado administrativo, formando dois corpos independentes, de diversa cathogoria, e com distinctas attribuições. O conselho d'estado administrativo deve ser dividido em duas secções, uma administrativa, e outra do contencioso. O conselho d'estado politico deverá ser composto de homens d'estado de longa experiencia e reconhecida capacidade, livremente escolhidos pelo rei de entre as sumidades do paiz; o conselho d'estado administrativo deverá ser formado de administradores, jurisconsultos, financeiros e economistas de provado saber e aptidão pratica, de uma idade menos avançada e ainda vigorosos para trabalhos mais arduos e assíduos. Os primeiros deverão ter a alta cathogoria que pela carta lhes é concedida, e serão vitalícios; os segundos deverão ser equiparados em honras aos conselheiros do supremo tribunal de justiça, e aos do tribunal de contas. Aquelle será o conselho do chefe do estado no exercicio das suas principaes prerogativas e attribuições constitucionaes; este o conselho do governo, o seu primeiro auxiliar administrativo, o fiscal effectivo das attribuições tutelares do districto e do municipio, e o tribunal em ultima instancia do contencioso da administração.

A secção administrativa deverá ser dividida em commissões correspondentes aos serviços dos respectivos ministerios sobre que tem de consultar.

Assim, aproveitariamos o que tem de bom a organização de 1850 e a reforma de 1870, harmonisando-as e dando vida a muitas disposições proficuas, que nunca chegaram a ser devidamente apreciadas por que ficaram letra morta. Além dos membros que o compõe, o conselho d'estado administrativo poderá admittir, por iniciativa sua ou do governo, ás suas sessões os chefes de diferentes serviços ou quaesquer individuos versados n'algun ramo especial de administração, para tomarem parte nos seus trabalhos e o ajudarem com os seus esclarecimentos.

Junto das secções d'este conselho devem funcçãoar os delegados do ministerio publico, para vigiarem pelos direitos e interesses da administração publica e do estado, e interponem os devidos recursos de conflicto. Os ouvidores continuarão, mas sem vencimento d'aqui em diante, para cooperarem nos diversos serviços que lhe forem distribuidos pelos presidentes das secções, por que as suas funcções se devem considerar como um mero noviciado ou tirocinio, que os habilita e lhes dá a preferencia para serem despachados para outros empregos proprios da sua profissão.

Não basta porém organizar o pessoal superior, é indispensavel, para que os negocios caminhem com rapidez e acerto, que as repartições, onde os processos primeiro se examinam, preparam e informam, antes de serem submettidos á deliberação das secções do conselho, sejam constituídas de forma que possam satisfazer este utilissimo serviço. O secretario só, como até agora, coadjuvado apenas por alguns empregados de secretaria, é insufficiente para superar as difficuldades de tão ardua e penosa tarefa. Assim como no tribunal de contas ha os contadores, que preparam os processos que teem de ser julgados, sem o que seria impossivel que os conselheiros podessem proferir regularmente os seus accordãos, tambem do mesmo modo, e por analogas razões, deve haver *referendarios*, que examinem por miudo as questões e as relatem perante as respectivas secções do conselho d'estado, onde os conselheiros, partindo d'esta base essencial para o seu juizo, se podem elevar nas suas consultas e nos seus accordãos a considerações de maior tomo, a vistas geraes mais complexas, a doutrinas e applicações que tendam a estabelecer arestos e normas no regimen administrativo.

Estes empregados devem ser d'uma cathegoria elevada, immediatamente inferior á dos conselheiros como a do se-

cretario geral, e em numero sufficiente para o serviço, oito seriam talvez bastantes, sendo providos por concurso em que se lhe exigissem as devidas habilitações e idoneidade. Estes funcionarios são os que em França se chamam *maîtres-de-requête*, e todos sabem que estes empregados teem sido alli, em todos os tempos, senão a alma do conselho d'estado, pelo menos a mola real d'esta instituição. — Com a indispensavel creação dos *referendarios*, poderá diminuir proporcionalmente o numero de officiaes da secretaria do conselho d'estado.

É necessario não parar na melhor organização e escolha do pessoal, deve-se facilitar o expediente, simplificar a fórma do processo, e assegurar a prompta decisão das questões. A fórma de processo e o modo de julgamento, hoje ainda em pratica no supremo tribunal administrativo, sobre materia de eleições, contribuições e recrutamento, arrasta em delongas prejudiciaes aos direitos e interesses dos reclamantes, pela sua escusada complicação e pela falta de fixação de prazos obrigatorios; é necessario corrigir este defeito sem prejudicar as garantias de publicidade e de discussão, applicando a estes objectos o processo summario por que são tratados os conflictos de competencia, e facilitar a interposição dos recursos, acceitando-se qualquer protesto, contra o indeferimento em primeira instancia, feito nas proprias petições para o effeito do processo ser remetido officialmente ao conselho de estado. Nos recursos de recrutamento é necessario fixar os prazos de modo, que os cadernos de recenseamento fiquem definitivamente encerrados e notadas as decisões dos recursos antes do chamamento dos mancebos ao serviço do exercito e da armada.

A exigencia da homologação do executivo, para que os accordãos do conselho de estado em materia contenciosa possam produzir os seus effeitos legaes, tem o inconveniente de demorar a resolução dos processos e ás vezes de

os addiar indefinidamente, prejudicando os direitos e interesses individuaes sem vantagem real para o governo, cuja auctoridade moral nunca pôde lucrar com estes abusos, quer sejam filhos do desleixo, quer do calculo, de deixar dormir os processos nas gavetas das secretarias. Para garantia do estado, e para evitar qualquer invasão de jurisdições, lá estão os delegados do ministerio publico perante o conselho de estado administrativo, que podem obstar a qualquer irregularidade pela sua intervenção e levantar os conflictos quando o caso o pedir. A organização do tribunal mixto de conflictos dará garantias a todos os poderes publicos, sem prejudicar as dos cidadãos. Julgâmos, pois, que os accordãos do conselho de estado administrativo, em materia propriamente contenciosa, não devem carecer da formalidade da homologação do governo, para produzirem todos os seus effeitos legaes, como não a carecem os accordãos do tribunal de contas. N'esta parte vamos de accordo com as doutrinas que deixamos estabelecidas no precedente capitulo, pelas quaes se reconhece que a jurisdição contenciosa não pertence em principio ao poder executivo ¹.

Temos traçado os principaes lineamentos da refôrma do conselho de estado, como nós a entendemos, e isso basta para o nosso proposito; se tivéssemos a pretensão de apresentar um projecto completo, entrariamos em pormenores.

¹ O deputado Francisco Wanzeller, versado n'estes assumptos, segue estas mesmas idéas no projecto de lei que apresentou na camara em sessão de 16 de março de 1874, embora as vá filiar, como outros partidarios do contencioso administrativo, no principio da delegação do executivo. Já hoje, nota elle, e é exacto, o supremo tribunal administrativo exerce esta jurisdição privativa quando manda suspender decisões administrativas pendentes em recurso, ou quando rejeita por via de accordãos recursos perante elle interpostos; caso este que nunca deve verificar-se sem audiencia das partes.

Demonstrámos a urgencia d'esta reforma e o sentido em que deve ser feita; a outros de maior competencia cabe o encargo de executar obra mais acabada.

FIM

NOTA

Quando dissemos, nota 1 pag. 179 « que para as camaras de Lisboa e Porto devia haver disposições especiaes » não quizémos significar que lhes não eram applicaveis as disposições geraes, que lembramos para a melhor organização municipal, as quaes devem abranger todos os municipios do reino; se algumas excepções são admissiveis e justificaveis, em referencia aos grandes centros de população, seria todavia injusto collocar-os fóra da lei commum.

N'aquella nota pretendemos, pois, unicamente indicar que na divisão territorial, os municipios de Lisboa e Porto continuariam a ser divididos em bairros, sem a condição d'estes coincidirem com as comarcas, ou varas civeis e criminaes; que o numero dos membros das suas corporações electivas, e dos seus funcionarios continuaria a ser maior; que os concelhos de Lisboa, Porto e Villa Nova de Gaia continuariam a reger-se por leis especiaes quanto aos impostos sobre o consumo, a expropriações e empréstimos para melhoramentos publicos, á administração de estabelecimentos pios, e á policia. Entendemos tambem que diversos serviços especiaes, a cargo da administração local, carecem de uma melhor organização, sobretudo nas cidades mais importantes. D'esses serviços de interesse publico, que se referem á policia e segurança, á viação e outros melhoramentos, á instrução e educação, ás instituições de caridade e beneficencia, á saude e hygiene, tencionamos occupar-nos mais detidamente n'um outro trabalho separado, em que possâmos tratar tão importante assumpto com o devido desenvolvimento.

INDICE

	Pag.
PROLOGO	1 a ix
CAPITULO 1.º — Algumas indicações historicas sobre a indole da nossa antiga administração	1

Situação da população e estado da propriedade nos primeiros seculos da monarchia. Divisão do territorio. Diversos funcionarios militares, judiciaes e administrativos. Organização dos concelhos e sua origem. Foraes, o que eram. Esboço do mecanismo da administração no seculo XIII; legislação e circumstancias que o produziram. — Leis geraes. Côrtes. Poder real. concordatas. Desenvolvimento dos foraes e suas causas. Municipios, coutos e honras. Ordenações affonsinas. Juizes de fóra. Pronunciada tendencia para a centralisação. Introducção do direito romano. Corregedores. — Reforma dos foraes e organização dos municipios. Centralisação consumada no tempo d'el-rei D. Manuel. Ordenação manuelina. Ordenação filippina. Usurpação estrangeira. Restauração de 1640. O marquez de Pombal. A revolução de 1820. — Juizo sobre as instituições desde os primeiros seculos da fundação da monarchia portugueza até ao advento do regimen liberal. Conclusões.

CAPITULO 2.º — Da administração desde 1820 até aos nossos dias	25
--	----

Resumo da organização administrativa que a antiga monarchia legou á revolução de 1820.

Divisão do territorio. Funcionarios e corporações de diversas ordens. Juizo sobre esta organização e sobre o systema de impostos. Trabalhos das côrtes de 1820, e qual foi o seu erro capital. Consequencias d'este erro. — Reformas da restauração liberal de 1832. Juizo sobre estas reformas. Revolução de setembro de 1836. Codigo administrativo d'essa

epoca. — Código administrativo de 1842, e reformas posteriores. Juízo sobre o período constitucional. Conclusões.

CAPITULO 3.º — Algumas definições e alguns principios. . . 57

Administração geral e local. Centralisação e descentralisação e suas diferentes especies. Sciencia administrativa e direito administrativo. — Diversos modos de entender estas doutrinas. Applicação a Portugal, comparando-o com outros paizes. — Governo. Estado. Tutella administrativa. Como se devem entender estes vocabulos. Diferença entre tutela e fiscalisação.

CAPITULO 4.º — Centralisação e descentralisação. 69

Vantagens e inconvenientes de cada um d'estes systemas. Discussão desenvolvida. Não se deve confundir a centralisação com o socialismo unitario, nem a descentralisação com o socialismo federal. Perigos d'estas aberrações. — A descentralisação não póde supprir a falta das liberdades politicas, nem estas bastam para corrigir os defeitos da centralisação administrativa. O que deve ser a verdadeira descentralisação, e como ella é compativel com a monarchia representativa, ou antes é o seu necessario complemento.

CAPITULO 5.º — Divisão administrativa do territorio. . . . 87

Applicação das precedentes doutrinas a Portugal. Fim da divisão territorial, e causas que a produziram. Elementos primordiales ou preexistentes. Principios que devem presidir a uma boa divisão do territorio. Comparação da nossa divisão territorial com a de outros paizes. — Sua historia entre nós. Condições a que está sujeita. Bases em que deve assentar a sua reforma. Necessidade da circumscripção intermedia entre o districto e o concelho, comprovada pela experiencia, entre nós, e n'outros povos. — Applicação. Modo de fazer a nova circumscripção territorial. Regras para ser modificada ou aperfeiçoada.

CAPITULO 6.º — Da organização districtal. 112

Origens historicas dos districtos. — É uma divisão meramente administrativa. Sua utilidade. Historia da organização districtal entre nós. Junta geral e suas attribuições. Analise do que dispõe n'esta parte o código administrativo de 1842, que é ainda a legislação vigente. — Governador civil e secretario geral. Juízo critico d'esta organização. — Como deve ser reformada. Nova base eleitoral para a junta geral. Commissão districtal ou executiva. Funções d'estes corpos. Administração collectiva e individual. — Funções de inspecção e fiscalisação dos agentes do governo. — Como se constituem e renovam os corpos electivos. — Justificação da reforma. Comparação com os paizes estrangeiros. Meios de corrigir os abusos e incuria da administração districtal. — Fazenda e contabilidade dos districtos. — Orçamento. Impostos. Refor-

mas a fazer n'esta parte. Sua justificação. Correccção das desigualdades das matrizes da contribuição predial. — Meios de tornar effectiva a gerencia financeira dos districtos. Conselhos da experiencia em França e Inglaterra. — Resumo das nossas idéas sobre a administração districtal.

CAPITULO 7.º — Da administração municipal. 159

O que é o municipio. — Como deve ser considerado na organização administrativa. — Se deve haver municipios de um só typo ou de diversas classes. — Municipalidade complexa ou comarca administrativa. Vantagens d'esta circumscripção. — Atribuições que podem exercer os municipios. Questão capital a respeito da sua organização. — Historia da organização do municipio entre nós. Juizo critico das diversas organizações. Necessidade da reforma municipal. Differentes systemas que se tem seguido ou podem seguir. — Codigo administrativo de 1842. Reformas de 1867, 1870 e 1872. — Quaes devem ser as bases da nova organização. — Extensão e limites das attribuições dos municipios, e meios de corrigir os abusos ou incuria da sua gerencia. — Administração propria e cooperação com a administração geral. — Camara ou junta municipal, e commissão executiva municipal. Funções respectivas d'estes corpos. Presidente e secretario da camara. — Administrador do concelho ou commissario do governo. Suas funções de inspecção e fiscalisação. Comparação com a legislação estrangeira. — Necessidade de subdividir as funções que hoje accumula o administrador do concelho. Analyse e demonstração. — A que se devem reduzir as suas attribuições. Suppressão dos concelhos municipaes. — Municipios de duas classes. Applicação das doutrinas expostas aos pequenos municipios. — Justificação do systema que lembramos. — Systema da Prussia e da Belgica. Parte penal e multas. Fazenda, impostos e contabilidade municipal. — Receita e despeza. Regras que devem presidir á feitura do orçamento, e á sua approvação e applicação. — Qual deve ser o systema geral de impostos municipaes. Estudo comparativo dos diversos systemas. Quaes são sobre este objecto as indicações da experiencia entre nós e nos paizes estrangeiros. — Contribuições directas e indirectas. Contribuição predial e contribuição de consumo em espeial. — Esclarecimentos estatísticos de Portugal, França, Inglaterra, Belgica, Estados- Unidos e Suissa. Justificação do systema que lembramos. Conclusões.

CAPITULO 8.º — Da administração parochial. 217

Que papel deve representar a parochia na organização administrativa. Como devem ser compostas as juntas de parochia. — Secretario parochial. Commissario parochial. Modo de prover á constituição do governo da parochia. Resumo das alterações que propomos á organização actual. — Justificação demonstrativa das nossas idéas. — Quem deve ser o

presidente da junta de parochia. Doença de que soffre a administração parochial e a municipal. Remedios para curar este mal. — Attribuições das juntas parochiaes. O que lhes cumpre fazer em cada um dos objectos que aquellas comprehendem. Objectos que não são comprehendidos. — Como se corrigem os seus abusos e incuria. — Da receita e despesa parochial. Elementos da receita; regras para regular a despesa. — Modificações em referencia ao estado actual. — Como é elaborado, approvado e applicado o orçamento parochial. Modo de prover de remedio quando é insufficiente. — Impositos parochiaes, que systema se deve adoptar. — Misericordias, irmandades, confrarias, hospitaes e associações de soccorros mutuos. — Reforma a fazer sobre este objecto. — Creação de bancos agricolas e industriaes. — Instrucção primaria, modo de facilitar e conseguir o seu desenvolvimento. Alterações a fazer em certas disposições legislativas e regulamentares sobre as escolas de instrucção elementar, e sobre a remuneração dos professores. — Administração dos bens, pastos, e quaesquer fructos de logradouro commum dos moradores da parochia. Como deve ser regulado este assumpto. Convem acabar com os baldios e logradouros communs que não forem essenciaes ao viver das povoações, entregando esses terrenos á industria particular. Venda, aforamento, qual é o melhor systema. Vantagens para as povoações e para a sociedade d'esta desamortisação. Modo de a tornar effectiva. Actual estado de coisas. Alterações a fazer na legislação vigente. — Optimos resultados d'esta transformação economica.

CAPITULO 9.º — Do contencioso administrativo 237

Doutrinas da escola franceza, seguida entre nós. — Principios. Divisão dos poderes. — Governo e administração. Contencioso e gracioso. Definição do contencioso administrativo. Diversos modos porque tem pretendido circumscrever a area da sua acção. Dificuldade em distinguir o contencioso do judicial e da administração pura. — Numenclatura dos negocios, regras praticas, collecção d'arestos do conselho d'estado. Nenhum d'estes expedientes satisfaz completamente para discriminar as diversas jurisdicções. — Theoria da *desclassificação*. — Argumentos dos defensores do contencioso administrativo. O nosso juizo critico sobre esta intrincada questão. — Analyse e demonstração. — Rejeitamos em principio o contencioso administrativo. Até que ponto o admittimos na pratica. Conclusões. — Comparação da legislação de diversos paizes. Appreciação da reforma feita em Hespanha em 1868. — Applicação a Portugal. — Que systema reputamos adoptavel entre nós. Historia do contencioso administrativo no nosso paiz. Organização actual, em primeira e segunda instancia. Analyse do modo porque funciona. Juizo critico dos seus inconvenientes. Regras que devem servir de base á reforma. Exemplos com applicação á organização administrativa que

propomos. — Natureza dos recursos e seu effeito suspensivo ou devolutivo. — Legislação belga, parte em que a seguimos e parte em que nos afastamos d'ella. Faculdade que ella concede ao governo para suspender ou annullar os actos das corporações locaes que julgar contrarios ao interesse geral ou feridos de qualquer nullidade. Inconvenientes d'esta faculdade. Como alli se procuraram remediar, sem o conseguir. Explicação d'esta dissonancia da legislação belga. Conflictos positivos e negativos. O que são e qual é o tribunal que os deve julgar. Tribunal mixto de conflictos, e sua justificação. Legislação comparada de diversos paizes com o nosso. — Resumo de toda a doutrina do contencioso administrativo, que julgamos applicavel entre nós. Conclusão geral.

CAPITULO 10.º — Do conselho d'estado..... 276

O que deve ser o conselho d'estado em nosso entender. Tem diversa natureza segundo a organização politica da nação em que existe. — Nós desejamos um conselho d'estado appropriado ao regimen monarchico-constitucional. — Conselho d'estado em França sob diversos regimens. Conselho de estado politico e conselho d'estado administrativo. Missão d'um e d'outro. Attribuições que deve exercer o conselho de estado administrativo entre nós. Sua justificação e utilidade. Restricção da jurisdicção do contencioso administrativo. — Historia do conselho d'estado em Portugal. — Conselho de estado da antiga monarchia, e do periodo constitucional. — Conselho d'estado da constituição de 1822 e da carta de 1826. Attribuições d'um e d'outro. Sua organização em 1833, 1845, 1850 e 1870. Como hoje se acha. — Analyse critica d'estas organizações. — Lacunas da ultima reforma. — Organização do conselho d'estado no imperio do Brazil. — Razões porque as funcções da secção administrativa relativas ao preparo de projectos de lei e regulamentos nunca foram exercidas. — Inconvenientes d'esta falta. Necessidade da cooperação do conselho d'estado como auxiliar do governo. — Os fiscaes da corôa em conferencia não podem supprir esta falta. Opinião de diversos escriptores distinctos sobre a indole e attribuições do conselho d'estado. A coadjuvação de individuos isolados ou de commissões accidentaes não póde supprir o auxilio que presta ao governo uma corporação permanente e devidamente habilitada. — Demonstração d'esta asserção. — A organização de 1850 não podia satisfazer as indicações que temos feito. Difficuldades para formular as consultas, e demora nos processos. — Escacez e má organização do pessoal. Conveniencia da separação do conselho de estado politico do conselho d'estado administrativo, consignada no decreto dictatorial de 1870. Deficiencia d'esta reforma. Inconveniencia da suppressão da secção administrativa do conselho d'estado. Males que d'aqui resultaram para este importante ramo do serviço publico. Como o governo e a commissão de administração publica da camara dos depu-

tados procuraram prover de remedio na sessão finda em abril de 1874. — Insufficiencia d'esta providencia que não chegou a approvar-se. — O que ha a fazer. Reorganisação do conselho d'estado. Bases d'esta reforma. Indicações para a sua realisação. Justificação das idéas apresentadas. Conselho de estado politico. Conselho d'estado administrativo, dividido em duas secções, a contenciosa e a administrativa. Pessoal e funcções respectivas. Creação dos referendarios. Secretario geral e empregados subalternos. Ouvidores. — Reforma do processo e fórma do julgamento. Dispensa da homologação para os accordãos da secção do contencioso administrativo. — Ministerio publico junto do conselho d'estado administrativo. — Sua missão. Conflictos. Conclusão.

NOTA — Sobre a organização dos municipios de Lisboa e Porto 296

ERRATAS

Pag.	1	lin.	12 —	acha.	lêa-se	achava
,	19	,	31 —	menoreidade.	,	menoridade
,	21	,	4 —	Indole.	,	indole
,	32	,	32 —	1088.	,	1808
,	45	,	29 —	lhe.	,	lhes
,	47	,	1 e 2 —	definições.	,	definições
,	48	,	6 —	personalidade.	,	personalidade
,	,	,	nota —	Montesquieu.	,	Montesquieu
,	49	,	14 —	indisculpavel.	,	indesculpavel
,	,	,	16 —	acepção.	,	accepção
,	50	,	22 —	adminiatrativa.	,	administrativa
,	54	,	nota —	Torqueville.	,	Tocqueville
,	58	,	15 —	benificencia.	,	beneficencia
,	59	,	22 —	shcriffs.	,	sheriffs
,	,	,	nota —	Scamen.	,	Seamen
,	62	,	6 —	parte.	,	parte
,	67	,	9 —	assum.	,	assuma
,	,	,	12 —	magistatica.	,	magestatica
,	,	,	32 —	Ingalerra.	,	Inglaterra
,	69	,	nota —	Garret.	,	Garrett
,	182	,	29 —	descreminar.	,	discriminar
,	256	,	14 —	maio.	,	mais