

REVISTA

DE

(LEGISLAÇÃO E DE JURISPRUDENCIA

PROPRIETARIOS E REDACTORES

Drs. Joaquim José Paes da Silva Junior, José Joaquim Fernandes Vaz
e Manuel de Oliveira Chaves e Castro

LENTES DA FACULDADE DE DIREITO NA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

11.º Anno

COLLABORADORES

N.º 532

José Ribeiro Rosado e Constantino Antonio Alves da Silva, advogados

SECÇÃO DOCTRINAL

TRABALHOS PREPARATORIOS DO CODIGO ADMINISTRATIVO DE 6 DE MAIO DE 1878

O illustrado auctor do commentario aoCodigo administrativo de 6 de maio do corrente anno, começado a publicar em o n.º 523 desta *Revista*, é obrigado a interromper aquella publicação durante os mezes de agosto e setembro, para ir gosar das ferias escolares em sua terra natal; e pareceu-nos conveniente publicar nestes mezes os trabalhos preparatorios do referidoCodigo, que são, como é sabido, valioso subsidio para a interpretação de muitas de suas disposições.

Hoje publicamos o relatorio da proposta de lei, apresentada pelo governo á camara dos deputados na sessão de 12 de janeiro de 1872, e em seguida publicaremos o parecer da commissão desta camara, encarregada de examinar aquella proposta, bem como todos os trabalhos, cujo conhecimento intendermos ser util aos nossos leitores.

RELATORIO QUE PRECEDEU A PROPOSTA DO CODIGO ADMINISTRATIVO DE 6 DE MAIO DE 1878

Senhores. — É geralmente reconhecida a necessidade da reforma administrativa, diversas administrações a têm intentado, a opinião publica tem-na favorecido, e, apesar de tão boas predisposições, ninguem a pôde ainda legislar. A resistencia tem sido mais forte que a acção de tantos elementos favoraveis, e a razão tem sido impotente para superar os

preconceitos contra os interesses de todos os cidadãos.

A difficuldade da empreza não faz porem desanimar o governo, dá-lhe brios e inspira-lhe coragem. A ousadia de um arriscado commettimento equivale á gloria de o haver realiado, e no nosso estado actual é menor o perigo do tentamen do que a persistencia na confusão que perturba toda a administração.

A proposta que vos apresento tem por fim:
Crear a vida local;

Estabelecer o governo do povo pelo povo;

Entregar aos corpos electivos a gestão dos seus interesses;

Educar e preparar os cidadãos para a administração geral do estado;

Alliviar o governo central de tutelar interesses, cuja defesa pode ser confiada com mais proveito aos corpos superiores do districto, nascidos do suffragio popular.

Para realizar esta empreza são necessarias intelligencias que dirijam, forças que sustentem e recursos que bastem.

Na divisão actual dos concelhos não ha geralmente capacidades para a administração, meios para occorrer aos encargos e forças para produzir o movimento e a acção,

Para remediar este mal, que obsta a toda a boa administração, adaptei a area do concelho á da comarca. Achareis aqui um pessoal sufficiente, os recursos necessarios e fontes de receita abundantes. Tereis na unidade do concelho e da comarca ligadas estreitamente a administração, a justiça e a fazenda. No mesmo local poderá o contribuinte promover a resolução das questões administrativas, dos pleitos judiciaes e das reclamações ou exigen-

de agosto de 1878

eias do fisco. Proveito do tempo, economia de dinheiro, facilidade de agentes, são os resultados deste systema.

Não dissimularei comtudo que estas vantagens não se alcançam sem algum sacrificio. A extensão das comarcas é grande de mais para as necessidades instantes e diarias da administração, e o que se ganharia na abundancia dos recursos perder-se-ia no incommodo dos povos. As distancias tornariam menos sensível a vantagem da unidade, e os povos não lucrariam no engrandecimento o que perderiam na mudança da capital dos seus concelhos.

Não é porem irremediavel este mal. O governo proporá o augmento do numero das comarcas. Esse augmento, diminuindo a area das existentes, tornará a distribuição da justiça mais facil, e, sendo depois a mesma dos concelhos, fornecerá capacidades sufficientes para todos os cargos do municipio.

Bem sei que a extincção de concelhos ha de dar pretexto para a excitação das paixões partidarias, e para queixumes de alguns interesses prejudicados. Bem sei que municipios mortos até agora para a administração hão de resuscitar para a resistencia. Seria desconhecer a historia não contar com semelhante resultado; mas o progresso não pode parar diante de taes embarços, e a verdade tem obrigação de dissipar as trevas da ignorancia e do erro.

As differentes escolas disputam a preferencia entre a centralisação e a descentralisação. A controversia interessa pouco no campo da theoria, onde o accordo é facil; a difficuldade começa quando se tracta da applicação. Aqui tudo é nublado, e ás vezes os maiores propugnadores theoricos da descentralisação convertem-se nos mais praticos impugnadores della.

O fim que desejo conseguir é dar á minha terra a administração mais benefica, mais justa e mais racional; — uma administração popular que respeite todos os direitos e promova todos os interesses, — administração que, tomando raiz na parochia e ganhando corpo no municipio, cresça e se eleve até ás mais altas regiões do estado.

Para plantar pois a descentralisação é mister organizar municipios com elementos de vida, e essa organização é obra do legislador. Ao governo compete propôr, a vós, senhores, incumbe acolher, crear e robustecer essa instituição destinada a sobreviver a todas as vicissitudes politicas.

Não é o municipio uma associação natural. Depois da familia, que o estado não creou, mas achou estabelecida, temos uma associação

quasi tão natural como ella, e que a lei não poderia supprimir sem violentar a natureza das cousas, — é a freguezia ou a parochia. Associação de familia, onde se adora o mesmo Deus, se lhe rende o mesmo culto, se lhe erige o mesmo templo, se lhe levanta o mesmo altar, e onde se sepultam os cadaveres dos seus finados, julgar-se-ia uma profanação o privar-a de conservar as suas gloriosas tradições.

Mas o concelho está sujeito ás conveniencias da administração. O continente do reino achava-se em 1836 dividido em 817 concelhos, e um illustrado governo daquella epoca extinguiu 466, que encorporou nos 351 que ficaram subsistindo. Desde então até hoje extinguiram-se 88. Temos hoje 263.

Não penseis, senhores, que houve victimas no sacrificio destas 554 autonomias que arrastavam uma existencia atribulada; pelo contrario o povo ficou mais alliviado e a administração menos embaraçada nos seus movimentos.

Herdeiro desta tradição gloriosa, continuo a marchar na senda que indicaram tão illustres predecessores. As novas necessidades da civilisação exigem novos esforços para as satisfazer. O espirito carece de alimento, a escola é necessario creal-a onde não a ha, e nesse campo das primeiras letras ha immenso terreno inculto. Para a escola é necessario haver bons professores e remuneração.

A cultura da alma não pode separar-se do progresso physico. A riqueza intellectual pode e deve coexistir, se não com a riqueza, pelo menos com as commodidades materiaes. Não se subsidiam as letras e os seus sacerdotes sem os recursos financeiros, e a viação não desce do céu sem que o braço do homem fortificado com o salario a prepare para a locomoção.

Ahi está a necessidade das convenientes aggregações de territorio, para que possam os muitos habitantes emprehender e executar o que não podem conseguir os poucos.

Formado assim o municipio, como do barro foi formado o homem, resta insufflar-lhe o espirito da vida e dar-lhe uma alma intelligente. Essa alma é o collegio eleitoral bastante numeroso, não só para auctorisar a escolha com o maior numero de suffragios, como para fornecer á administração agentes illustrados e independentes.

O governo ousaria propor-vos uma disposição que se lhe afigura uma conveniencia e um progresso digno do nosso povo. Ampliar o direito de votar, e estendel-o aos chefes de

familia e aos cidadãos de maior idade que souberem lêr, escrever e contar, é honrar o trabalho modesto e o saber humilde, é dar ao homem que tem na sociedade qualquer interesse, familia e capacidade a intervenção nos negocios da communitade como é obrigado a contribuir para todos os encargos della.

Não receeis, senhores, nenhum perigo para a ordem publica deste alargamento do suffragio. Do voto universal saiu a camara de 1837, desse mesmo voto haviam saído as côrtes das Necessidades, e as leis daquelles congressos não cedem em sabedoria e cordura ás das camaras filhas do censo.

Uma unica consideração obsta a este desejo. É o artigo 8.º do acto adicional, que determina que não tem direito de votar na eleição para qualquer outro cargo publico quem não pode votar na dos deputados.

O escrupulo constitucional não permite porem que entremos numa controversia politica para concluir, que no nosso estado economico actual a qualidade de chefe de familia, e a do saber lêr, escrever e contar podia dispensar toda a prova do censo, porque vale mais do que elle, e supõe talvez uma renda superior á que a lei exige. Breve chegará comtudo o momento em que esse obice desapareça; porque a fê na conveniencia desta ampliação do voto é no governo tão profunda, que é uma das disposições que propõe na reforma da carta, que brevemente vos será apresentada.

Á vereação que sair desta massa de eleitores pode a lei conferir largas attribuições e distribuir-lhe importantes encargos. Escolherá essa vereação os seus empregados, nomeará os seus professores d'entre os candidatos legalmente habilitados, creará as suas escolas, fundará e subsidiará os seus estabelecimentos de piedade e beneficencia, construirá e reparará os seus caminhos, e lançará impostos ou contrahirá empréstimos sem carecer de auctorisação previa, salvo quando a importancia dos encargos poder prejudicar os interesses districtaes ou difficultar a gerencia das futuras vereações. Mas nestes poucos casos a tutela, que até agora exercida pelo governo ou pelo poder legislativo, será confiada á junta geral do districto, corpo eleito directamente pelos cidadãos e livre de toda a acção do governo. O districto rege-se-á por si.

O municipio elege, os seus eleitos delibram, administram, fiscalisam o emprego da receita, criam escolas, tributam e pagam. Conhecedores das necessidades locaes, procuram os recursos para as satisfazer, e designam os

serviços aos quaes esses recursos são applicados.

Nas suas deliberações a camara pode errar, e do seu erro pode resultar violação da lei, offensa de direitos ou prejuizo de interesses. Da offensa dos direitos ou da violação da lei conhecerá por via de recurso o conselho de districto, e do prejuizo nos interesses conhecerá a junta geral do districto como corpo tutelar.

Mas sendo temporaria a reunião da junta geral, e permanente a necessidade da tutela, haverá uma commissão districtal, que será a executora de todas as deliberações della, que a substituirá na sua ausencia em todos os casos que não forem expressamente exceptuados, e que gerirá os negocios do districto. Ficarão deste modo garantidos os interesses geraes do districto e os das localidades do concelho pela auctoridade popular.

A junta geral do districto será de eleição directa. A commissão districtal será nomeada por ella d'entre os seus membros.

Estes corpos superiores do districto podem abusar das suas attribuições, e esses abusos podem causar ás vezes damnos irreparaveis, quer por offensa de direitos e violação de lei, quer por lesão de interesses. No primeiro caso fica aberto o recurso para o conselho de districto, que pode suspender logo a execução do acto de que se recorre até tomar d'elle conhecimento pleno; no segundo ha o recurso da dissolução.

Por este modo á larga descentralisação oppõe-se a efficaz repressão. Os corpos gerentes têm a facultadê de fazer tudo sem a previa auctorisação; o estado tem o meio de evitar o perigo das suas demasias.

Mas, se a descentralisação traz a possibilidade dos excessos que se pode recear, e que serão de certo muito menores que os receios, ha outro mal maior contra o qual a administração deve estar preparada. Esse mal é a negligencia, é a incuria, é o desleixo. Exorbitar poderia ser um excesso de vida perigoso; não fazer nada é a morte. A agitação incongruencia pode moderar-se; a falta de movimento não tem cura.

E comtudo a sociedade não pode viver sem administração. Se na hierarchia inferior se extingue a vida, recorre-se á immediatamente superior. Se na cupula da administração districtal o máu proposito ou a incuria fazem cessar o movimento, o governo provê não para usurpar jurisdicções, não para alterar accordos, mas para supprir a falta de deliberação indispensavel, quando os eleitos do povo

abdicarem as suas attribuições pelo desprezo do seu mandato.

Assim a lei procura evitar os excessos do poder, e prover á negligencia dos agentes populares.

Dá a lei garantias ao povo contra o arbitrio dos seus eleitos, dá garantias aos empregados contra as paixões partidarias, estabelece habilitações para os cargos onde parecem indispensaveis, e procura dar alguma retribuição aos que se impossibilitam no serviço da comunidade.

Fica abolido o privilegio que tinham os funcionarios administrativos de não poderem ser demandados civil ou criminalmente por actos praticados no exercicio de suas funcções sem licença do governo. Confio na moralidade dos funcionarios e na independencia do poder judicial. É uma excepção odiosa e improficua a que existe. O governo não pode airoosamente negar a licença, quando conhece que o funcionario abusou e a justiça não condemnará aquelle que procedeu em virtude da lei ou das ordens dos seus superiores.

São estes os pontos cardeaes da reforma que apresento ao vosso exame. Considero-a como um melhoramento e uma necessidade. Não ignoro que uns a hão de combater como anarchica, e que outros a hão de achar retrograda. As paixões terão sempre como melhor o contrario do que se propozer. A razão imparcial e esclarecida verá que a descentralisação é hoje mais uma questão de applicação do que uma questão de principios. A lealdade na execução fará acceitavel a nova lei; a negligencia prejudicará todas as reformas por mais santos que sejam os principios em que assentem.

O estado actual é máu, 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 nalgumas partes. Em cima e em baixo se tem errado; mas o mal não é incuravel, e se temos de atrevessar uma epoca de transição difficil no principio, poderemos chegar depois a um estado regular, como aquelle em que se acha já a administração de algumas, ainda que infelizmente poucas camaras municipaes do reino. Se não podemos fundar a cidade de Deus, nem provar a ilha da Utopia, poderemos ao menos dar mais um passo no caminho do progresso, e preparar-nos para um melhor futuro.

E neste pensamento apresento á consideração da camara a seguinte proposta de lei.

Artigo 1.º É approvedo o Codigo administrativo, que faz parte da presente lei.

Art. 2.º Fica revogada a legislação em contrario.

Secretaria de estado dos negocios do reino, em 12 de janeiro de 1872. — *Antonio Rodrigues Sampaio.*