

Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX

HENRIQUE DIAS DA SILVA *

Introdução

O objectivo deste trabalho consiste em apresentar as diversas reformas administrativas que ocorreram em Portugal nos séculos XIX e XX.

Por reformas administrativas entendemos as alterações introduzidas ao regime jurídico aplicável aos Concelhos ou Municípios,¹ nomeadamente no que respeita às distinções entre os municípios, às suas atribuições, aos órgãos previstos, ao modo de designação dos titulares dos seus órgãos e às suas competências, à duração do mandato dos titulares dos seus órgãos.

JURISMAT, Portimão, n.º 1, 2012, pp. 65-97.

* Docente do ISMAT.

¹ CAETANO, Marcelo, “Manual de Direito Administrativo”, Volume I, 9.ª Edição, Coimbra, Almedina, pág. 1325, emprega estes dois vocábulos como sinónimos. Este termo “concelho”, no sentido de “comunidade vicinal constituída aparece em Portugal desde o século XIII em extensão muito variável, cujos moradores, os vizinhos do concelho – são dotados de maior ou menor autonomia administrativa, e deriva da palavra latina *concilium* com o significado de assembleia constituída pelos homens livres de um território” in: *Dicionário de História de Portugal*, dirigida por Joel Serrão, volume II, Livraria Figueirinhas Porto, s/d., e as entradas concelho e *concilium* são de SOARES, Torquato de Sousa, págs. 137, 1.ª coluna e 142, 2.ª coluna. O município era entre os antigos romanos uma cidade que possuía o direito de se governar pelas suas próprias leis, município deriva de dois vocábulos latinos, *munus* que significa município com honra e *capio* que quer dizer tomar ou receber, cfr. MACHADO, José Pedro, “Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa”, IV volume, 7.ª Edição, Livros Horizonte, Lisboa, 1995, pág. 182, 2.ª coluna.

Considerando, actualmente, o Município como a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos.²

No período anterior ao liberalismo vigorou o regime jurídico instituído pelo *Regimento dos oficiais das cidades, vilas e lugares destes reinos de 1504*, cujas normas passaram posteriormente a constar das ordenações Manuelinas e Filipinas.³

Nas Ordenações Filipinas a matéria relativa aos concelhos encontra-se, designadamente, no Título LXVII, onde se estabelece o modo de eleição dos autarcas.

Assim, previa-se a existência em cada concelho de três juízes ordinários, com funções de julgamento das causas, julgando “...sem appellação, nem aggravo até quantia de mil reis nos bens móveis... e em bens de raiz terão jurisdição huns e outros até quatrocentos reis...”⁴

Três vereadores em cada concelho tinham “...carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho e de tudo o que podérem saber e entender, porque a terra eos moradores della possuem bem viver...”⁵

Os vereadores tinham competência em matéria de bens do concelho, caminhos, fontes, chafarizes, pontes, calçadas, poços, cabia-lhes mandar semear e mandar criar pinhais nos montes baldios, ou então castanheiros e carvalhos. Tinham competência para aprovar posturas, para lançar taxas, para realizar despesas, para lançar fintas, para acorrer a despesas que não possam ser satisfeitas com as receitas ordinárias.

O modo de eleição era complexo e curioso:

- Numa primeira fase cada “homem bom” reunido com os restantes na Câmara escolhia – por escrito - seis homens para serem eleitores;
- O escrutinador pegava em cada rol e escolhia para eleitores os que tivessem mais votos;
- Os seis “eleitores” assim escolhidos eram então apartados dois a dois.

² FREITAS DO AMARAL, Diogo, “Direito Administrativo”, Volume I, 3.^a Edição, Editora Almedina, Coimbra 2006, pág. 526

³ CAETANO, Marcelo, ob. cit. pág. 320. ALEXANDRINO, José de Melo, “Direito das Autarquias Locais”, in: Tratado de Direito Administrativo Especial”, AAVV, Edições Almedina, Coimbra, 2010, págs. 52 e segs.

⁴ Ordenações Filipinas, Livro I, Título LXV, § 7. Compulsei a “Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal”, Parte II, “Da Legislação Moderna”, “Ordenações e Leis do Reino de Portugal – Recopiladas per mandato Delrei D. Filippe o Primeiro”, Decima Edição, Coimbra, na Real Imprensa da Universidade, 1833.

⁵ Ordenações Filipinas, Livro I, Título LXVI.

- Cada dois eleitores escolhem então três juizes, três vereadores e o procurador do concelho;
- O escrutinador verifica quem teve mais votos apurando os três juizes, três vereadores e o procurador;

Durante este período o mandato destes autarcas tinha a duração de três anos.

Refira-se ainda que existiam no *ancien régime* 826 concelhos em Portugal, só na Província da Beira existiam 333 concelhos.⁶

O Período do Constitucionalismo Monárquico

O Constitucionalismo monárquico é o período que decorre entre 1820 e 1910.⁷ Neste período histórico houve várias reformas da legislação aplicável aos municípios, estas reformas decorrem dos seguintes textos legais:

- A Lei de 20 de Julho de 1822 e a Constituição de 1822;
- O Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832;
- A Lei de 25 de Abril de 1835, que se integrou depois no
- Código Administrativo de 1836 e o Decreto de 6 de Novembro de 1836;
- Lei de 20 de Outubro de 1840 e o Código Administrativo de 1842;
- O Código Administrativo de 1867
- O Código Administrativo de 1870
- O Código Administrativo de 1878;
- O Código Administrativo de 1886;
- O Código Administrativo de 1895 e de 1896;

Vejamos os traços essenciais de cada uma destas reformas:

A Constituição de 1822;

No período que imediatamente antecedeu a nossa primeira Constituição Política, a Lei de 27 de Julho de 1822, continha a primeira reforma administrativa dos municípios portugueses.⁸ O propósito desta lei, como se esclarece no seu preâmbulo, é o de

⁶ BALBI, Adrien, “Essai Statistique sur le royaume de Portugal et Algarve”, Volume I, Rey et Gravier Libraires, Paris, 1822, pág. 194.

⁷ Sobre a periodificação do constitucionalismo português veja-se BACELAR DE GOUVEIA, Jorge, “Manual de Direito Constitucional”, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2009, pág. 405 e seguintes.

⁸ FERNANDES, José Pedro, “Município”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994, pág. 78. Certamente por lapso esta lei vem referida como sendo de

“...restituir às Câmaras a sua antiga dignidade...” determinando que os seus membros, bem como os “Juizes Ordinários” sejam de “... livre eleição dos povos”.

Assim, mantinha-se inalterado o mapa de Portugal no que tange aos municípios, respeitando-se a geografia autárquica existente.

Ao nível de cada concelho previa-se a existência do poder judicial e do poder administrativo, sendo respeitado o princípio da separação de poderes como se consagrava no artigo 30.º da nossa primeira Lei fundamental.

Quer os membros da Câmara, quer os juizes, eram eleitos pelo mandato de um ano, não podendo ser reeleitos para o mandato seguinte como se dispunha no artigo 4.º daquela Lei.

A Câmara, que tinha como se disse “ a autoridade económica e administrativa” era composta de acordo com o artigo 1.º daquela lei por um número de vereadores, variável de acordo com a população do concelho do seguinte modo, até 1000 fogos, 3 vereadores, de 1000 a 2000 fogos, 5 vereadores, de 2000 a 4000 fogos, 7 vereadores, mais de 4.000 fogos 9 vereadores.

O presidente da câmara era o vereador que tivesse tido mais votos, em caso de empate, sorteavam o lugar conforme se estipulava no artigo 12.º daquela Lei de 27 de Julho de 1822.

Pouco depois, era aprovada e entrava em vigor a Constituição Portuguesa de 1822⁹ contemplando a existência dos concelhos no seu artigo 218.º, e determinando que “O governo económico e municipal dos concelhos residirá nas Câmaras...”.

Segundo o artigo 223.º da nossa primeira Lei Fundamental, constituíam atribuições das Câmaras Municipais: fazer posturas ou leis municipais; promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública; estabelecer feiras e mercados; cuidar das escolas de primeiras letras e dos hospitais; tratar das obras particulares dos concelhos e do reparo das públicas; repartir a contribuição directa pelos moradores do concelho.

20 de Julho de 1822, porém, na “Colecção de Legislação das Cortes de 1821 a 1823”, editada, em Lisboa, pela Imprensa Nacional em 1843, que compulsei, refere a data de 27 de Julho de 1822, como sendo aquela em que El-Rei D. João VI a promulgou.

⁹ Nas páginas do seu Manual relativas a esta matéria o Prof. Marcelo Caetano não faz qual quer alusão às normas relativas aos municípios constantes da Constituição de 1822. CAETANO, Marcelo, ob. cit. pág. 321, todavia, nos “Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832”, publicado no volume XII da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1968-1968, nas páginas 8 e 9 apresenta a reforma administrativa preconizada por aquela Constituição.

Dispondo o artigo 220.º desta Constituição que a Câmara de cada concelho seria composta por vereadores, um procurador e um escrivão. Prevendo-se a eleição quer dos vereadores, quer do procurador, sendo presidente da Câmara o vereador que obtiver mais votos.

Estas normas não chegaram a ser aplicadas em virtude da cessação – em 1823¹⁰ – da vigência da Constituição de 1822.¹¹

O Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832

Este diploma publicado ainda durante a guerra civil entre liberais e legitimistas no período anterior ao desembarque no Mindelo, é da autoria de Mouzinho da Silveira.¹²

A reforma administrativa de Mouzinho da Silveira¹³ dividia o país em províncias, comarcas e concelhos, dirigidas respectivamente por um perfeito, um subperfeito e um provedor.

Foi uma reforma administrativa de clara inspiração francesa, que se aproxima do sistema criado por Napoleão, no ano VIII, que organizava o território francês em *départements* dirigidos por um *préfect* e *communes* dirigidas por um *maire* acompanhado por um *conseil* municipal, “passando as autarquias a instrumentos do poder central”, tratava-se de construir um aparelho administrativo “disciplinado, obediente e eficaz” para vencer as resistências à Razão e assegurar a necessária centralização.¹⁴

Porém, num artigo publicado no final dos anos sessenta o Professor Marcello Caetano reconheceu a originalidade, pelo menos parcial, desta reforma que “...não se limitou a transpor apressadamente para os seus decretos preceitos ou conceitos bebidos em França...” em vez disso, de “...corpo aos trabalhos de dez anos”, concluindo

¹⁰ A 3 de Junho de 1823 D. João VI dissolveu as cortes, CAETANO, Marcelo, “Constituições Portuguesas”, Editorial Verbo, Lisboa, 1978, pág. 23.

¹¹ FERNANDES, José Pedro, ob. cit., pág. 80.

¹² OLIVEIRA, César de, “História dos Municípios e do Poder Local”, Círculo de Leitores e Autores, Lisboa, 1995, pág. 196.

¹³ José Xavier Mouzinho da Silveira nasceu em 1780 em Castelo de Vide e morreu em 1849 em Lisboa, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda no Governo da regência de D. Pedro quando esta Lei n.º 23, de 16 de Maio de 1832 foi aprovada. Ver “História dos Municípios e do Poder Local”, OLIVEIRA, César de, Círculo de Leitores e Autores, Lisboa, 1995, pág. 196.

¹⁴ FREITAS DO AMARAL, Diogo, “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, pág. 109.

no sentido de que esta reforma se encontrava inscrita no programa do partido liberal desde 1822.¹⁵

O Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, como se disse, previa que a administração concelhia fosse entregue a um “provedor” de nomeação régia. Este era o depositário exclusivo da autoridade administrativa, liderava a câmara municipal, executava as deliberações desta, realizava os actos de registo civil, exercia funções de polícia e de manutenção da ordem pública, superintendia nas escolas e procedia ao recrutamento.¹⁶

Junto do “provedor” funcionava a “Câmara Municipal” electiva, mas apenas com meros poderes de iniciativa e de consulta. Os membros deste órgão – os vereadores – eram eleitos pelos cidadãos com determinados rendimentos.

A composição da Câmara variava de acordo com o número de fogos do concelho, nos concelhos com menos de 2000 fogos três vereadores, entre 2000 e menos de 5000 fogos cinco vereadores, mais de 5000 e menos de 10000 sete vereadores, mais de 10000 e menos de 20000 nove vereadores, e com mais de 20000 fogos treze vereadores.¹⁷

O Presidente da Câmara, no diploma em apreço, era o vereador que na eleição tivesse o maior número de votos.¹⁸

O mandato dos vereadores, bem como o do presidente da câmara, tinha a duração de três anos conforme se dispunha no artigo 8.º do Decreto n.º 26, de 27 de Novembro de 1830.

A Reforma de Mouzinho da Silveira não tocava no número de municípios que o país tinha que ao tempo eram mais de 800.¹⁹

A Lei de 25 de Abril de 1835

A reforma de Mouzinho da Silveira provocou reclamações gerais contra a perda de autonomia dos concelhos, sendo inclusive considerada inaplicável em muitos aspectos.²⁰ Em resposta a esta situação foi aprovada a Lei de 25 de Abril de 1835.

¹⁵ CAETANO, Marcelo, “Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832”, in: “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, Ano XXII, 1968-1969, págs. 22 e 23.

¹⁶ Idem, pág. 207.

¹⁷ Ver artigo 2.º do Decreto n.º 26, de 27 de Novembro de 1830

¹⁸ Ver também o artigo 2.º do Decreto n.º 26, de 27 de Novembro de 1830

¹⁹ Sobre a divisão administrativa da Província e o Reino do Algarve veja-se o anexo I.

²⁰ OLIVEIRA, César de, ob. cit., pág. 208.

Esta Lei, no que respeita ao poder deliberativo, consagrou o alargamento das competências da Câmara, que elegia o seu presidente.

No que respeita ao executivo camarário, era o presidente, como se disse, eleito pela própria Câmara, que executava as deliberações desta.

As decisões da Câmara continuavam sujeitas à tutela da Junta Geral e do Conselho do Distrito.

O *provedor* da Reforma de Mouzinho da Silveira era agora designado por “administrador do concelho” que se mantinha como “primeira autoridade municipal”.²¹

Código de 1836 e o Decreto de 6 de Novembro de 1836 que extinguiu 498 concelhos no continente

A Revolução de Setembro é a segunda rotura da Carta Constitucional, repondo-se em vigor, no dia 10 de Setembro de 1836, a Constituição de 1822.²²

Verifica-se então a grande Reforma de Passos Manuel,²³ operada pelo Decreto de 6 de Novembro de 1836, que extinguiu 498 concelhos em Portugal Continental de forma a permitir “criar circunscrições municipais maiores”,²⁴ evitando a existência de “concelhos pobríssimos” de modo a possibilitar que estes novos concelhos tivessem mais meios financeiros.

Esta reforma consta do Código Administrativo de 1836, aprovado no dia 31 de Dezembro daquele ano.

Note-se que, ao invés do que se passou nas outras regiões do país o Algarve não foi sacrificado com a extinção de concelhos como se pode observar no Anexo I.

²¹ CAETANO, Marcelo, ob. cit. pág. 321

²² GOUVEIA, Jorge Bacelar, “Manual de Direito Constitucional”, Volume I, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2009, pág. 420.

²³ Manuel da Silva Passos ou Passos Manuel, como ficou conhecido, é a figura marcante do “Setembrismo”, situação política que ocorreu em Portugal entre 1838 e 1842. Passos Manuel foi ministro do reino e da fazenda entre 10 de Setembro de 1836 e 4 de Novembro de 1836 e de 5 de Novembro a 1 de Julho de 1837, cfr. PEREIRA, António Manuel. “Governantes de Portugal – Desde 1820 até ao Dr. Salazar”, Edições Manuel Barreira, Livraria Simões Lopes, Porto, 1959, págs. 27 e 28.

²⁴ CAETANO, Marcelo, ob. e loc. cit.

O País foi então dividido em distritos, concelhos e freguesias. O distrito era dirigido por um administrador-geral, o concelho por um administrador e a freguesia por um regedor. Ao lado destes funcionavam órgãos colegiais: a junta administrativa no distrito, a câmara municipal no concelho e a junta da paróquia na freguesia.

A Câmara Municipal era composta por cinco vereadores nos concelhos que tivessem até mil fogos, sete nos que tivessem entre mil e seis mil fogos, nove nos que tivessem entre seis mil e dez mil fogos, onze vereadores na Câmara do Porto e treze na Câmara de Lisboa, conforme dispunha o artigo 22.º daquele Código Administrativo de 1836.

O Presidente era eleito pelos vereadores e tinha voto de qualidade em caso de empate da votação.

Nos termos do artigo 33.º deste Código Administrativo havia eleições todos os anos no mês de Dezembro pelo que o mandato dos membros da Câmara Municipal deve ter-se como anual. Era também votada todos os anos uma lista de cinco municípios de entre os quais era escolhido o Administrador do Concelho, conforme previsto no artigo 43.º deste Código.

Aquele Decreto de 6 de Novembro de 1836 criou 21 novos concelhos em Portugal Continental, ficando a existir 351 municípios.

A Lei de 20 de Outubro de 1840 e o Código Administrativo de 1842

Com a reforma introduzida pela Lei de 20 de Outubro de 1840, há um reforço da autoridade do administrador do concelho, acentuando-se a centralização, bem como uma ampliação do âmbito da tutela, o que vai no mesmo sentido.

Com o advento do cartismo,²⁵ esta reforma “passou” para o Código Administrativo de 16 de Março de 1842, sendo Ministro do Reino António Bernardo da Costa Cabral,²⁶ que mais tarde havia de ser Conde e Marquês de Tomar, foi também nesta altura que foi revogada a Constituição de 1838 e restaurada a Carta Constitucional.

O território é dividido apenas em distritos e concelhos, passando a freguesia a ser apenas uma comunidade familiar e religiosa sem carácter administrativo.²⁷

²⁵ Nome por que ficou conhecida a situação política decorrente da restauração em 1842 da Carta Constitucional de 1826.

²⁶ PEREIRA, António Manuel. “Governantes de Portugal – Desde 1820 até ao Dr. Salazar”, Edições Manuel Barreira, Livraria Simões Lopes, Porto, 1959, pág. 30.

²⁷ CAETANO, Marcelo, ob. cit. pág. 150.

À frente de cada concelho fica um Administrador nomeado pelo Governo.

Em cada concelho havia uma Câmara Municipal eleita pela assembleia dos eleitores municipais.

O número de vereadores variava consoante o número de fogos do concelho, assim, até três mil fogos havia 5 vereadores, com mais de três mil fogos, 7 vereadores.

O presidente da câmara era o vereador que tivesse obtido maior número de votos e, em caso de empate, o de mais idade.

Tendo o mandato quer dos vereadores, quer do presidente da câmara a duração de dois anos conforme se encontra previsto no artigo 47.º deste Código Administrativo de 1842.

É criado um novo órgão designado Conselho Municipal com competências para aprovar as decisões da Câmara de maior importância em matéria financeira.

Este novo órgão era constituído por contribuintes eleitores,²⁸ prevendo o artigo 165.º, deste Código Administrativo de 1942, que “Os vogais do concelho municipal são os eleitores que pagarem a maior quota de décima do concelho”.

Este Código um dos mais extensos, tem 387 artigos. É ainda de referir que foi também este o Código que esteve durante mais tempo em vigor durante o constitucionalismo monárquico, de 1842 a 1878, ou seja, 36 anos de vigência. Por último, é considerado como um Código “centralizador”.²⁹

A Lei de 1853

Com a Carta de Lei de 3 de Agosto de 1853,³⁰ em plena regeneração, há uma nova supressão de concelhos que passam a ser 268, sendo por conseguinte eliminados 83.³¹

²⁸ Idem, ob. e loc. cit

²⁹ ALEXANDRINO, ob. cit., pág. 56

³⁰ FREITAS, Justino António, “Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Português”, Coimbra, 1859, pág. 99.

³¹ CAETANAO, Marcelo, ob. e loc. cit.

O Código de 1867

Uma nova situação política em 1867 trouxe um novo Código Administrativo, de índole descentralizadora, que previa uma larga representação popular nos corpos electivos.

Era também uma novidade importante a exigência de um mínimo de três mil fogos para os concelhos o que se traduzia na supressão de 104 concelhos.³²

O Código Administrativo de 1867 previa a existência de dois órgãos: o administrador do concelho nomeado pelo Governo e a Câmara Municipal com vereadores eleitos.

O administrador do concelho tinha funções essencialmente executivas e fiscais, enquanto que as funções da Câmara Municipal eram deliberativas e consultivas.³³

Este Código Administrativo teve uma vigência curtíssima, pois a 10 de Dezembro de 1867, foram reduzidos os concelhos e logo a 14 de Janeiro, na sequência da “janeirinha”³⁴ “foi declarado sem efeito”.

O Código Administrativo de 1878

Com o Código Administrativo de 1878 foi publicado a 6 de Maio, sendo Presidente do Ministério Fontes Pereira de Melo e Ministro do Reino Rodrigues de Sampaio.³⁵

Com esta reforma, que teria sido longamente preparada, há um retorno a algumas das soluções do Código Administrativo de 1836, sendo o território novamente dividido em distritos, concelhos e freguesias.

Mantêm-se como órgãos do Município a Câmara Municipal e o Administrador.

³² Para além de reduzir a 11 os distritos. Previa-se o desaparecimento dos distritos de Setúbal, Portalegre, Santarém, Leiria, Aveiro, Viana do Guarda, Castelo. Ver CAETANO, Marcelo, “A Codificação Administrativa em Portugal”, in: Revista da Faculdade de Direito, Ano II, 1934, pág. 361, nota 64.

³³ ALVES, Daniel, LIMA, Nuno e URBANO, Pedro, (FCSH,UNL), “Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Marténs Ferrão de 1867. Uma reforma administrativa efêmera”, página 4 in: www.fcsh.unl.pt/deps/historia/docs/janeirinha.pdf.

³⁴ A “Janeirinha” foi uma revolta popular ocorrida em Janeiro de 1868, na cidade do Porto, contra o novo imposto sobre o consumo e a extinção de mais de cem municípios.

³⁵ PEREIRA, António Manuel, ob. cit., pág. 39

O mandato dos vogais da Câmara é de 4 anos, renovando-se, por eleição, metade dos vogais de cada vez.

Quer o Presidente, quer o vice presidente da Câmara são eleitos pelos vogais, sendo o seu mandato anual.

A Câmara Municipal era composta por sete vereadores, excepto a de Lisboa que tinha treze e a Câmara do Porto que tinha onze vereadores.

São três as principais alterações: em primeiro lugar é extinto o Conselho Municipal; é aumentada a competência tributária dos concelhos; por último, são diminuídos os poderes de tutela das juntas gerais.³⁶

Este Código Administrativo de 1878 é considerado “descentralizador”.

Código Administrativo de 1886

O Código Administrativo de 1886, foi publicado em 17 de Julho, sendo Presidente do Ministério e Ministro do Reino José Luciano de Castro, chefe do partido progressista. As cortes ao tempo encontravam-se dissolvidas pelo que, nas palavras de Marcelo Caetano, o Código foi publicado ditatorialmente.³⁷

Esta reforma operada pelo Código Administrativo de 1886 teve a peculiaridade de não se aplicar ao Concelho de Lisboa que teve uma reforma administrativa especial com a Lei de 18 de Julho de 1885 de que adiante daremos notícia.

Esta reforma procede a uma classificação dos municípios em três ordens: os de primeira ordem eram os que tinham mais de 40000 habitantes ou que eram sede de distrito, os de segunda ordem eram aqueles que tinham mais de 15000 e menos de 40000, por fim os municípios de 3.^a ordem eram aqueles que tinham menos de 15000 habitantes.

Os municípios de primeira ordem tinham 9 vereadores, os de segunda ordem 7 vereadores e os de terceira ordem 5 vereadores, tendo o seu mandato a duração de 3 anos.

O administrador do concelho era o delegado do Governo em todos os assuntos das suas atribuições, sendo na sua falta e em determinadas condições, substituído pelo Presidente da Câmara.

³⁶ CAETANO, Marcelo, ob. e loc. cit.

³⁷ Idem, ob. cit. pág. 151.

As minorias passam a estar representadas nas Câmaras.

A competência para exercer a tutela é modificada passando o Governador Civil ou as Juntas Gerais a poder apenas suspender a execução das deliberações municipais depois de ouvido o Tribunal Administrativo.

Nos casos em que tal se verificasse a Câmara podia revogar o acto em causa ou recorrer para o Governo.³⁸

A Lei de 18 de Julho de 1885, com os seus 230 artigos, continha um regime especial para a cidade de Lisboa, que é dividida em quatro bairros.

Esta Lei de 18 de Julho de 1885 e o Decreto de 22 de Julho de 1886, extinguiram os municípios de Belém e dos Olivais, passando parte da área destes concelhos a integrar o território de Lisboa

Em vez de Câmara Municipal e Administrador do Município, os órgãos administrativos na capital eram a Câmara Municipal e uma Comissão Executiva por esta eleita. Previa-se ainda a existência de quatro comissões executivas especiais cujo presidente tinha assento na câmara municipal, eram as comissões da instrução pública, da saúde e da higiene públicas, da beneficência pública e da fazenda municipal.

Compunham a Câmara Municipal de Lisboa trinta e um vereadores, vinte e sete escolhidos pelos eleitores do município e quatro vereadores que eram os presidentes das comissões administrativas especiais referidas no parágrafo anterior.

O modo de escolha dos presidentes destas comissões executivas especiais não era uniforme.

Assim, os membros da Comissão da Instrução Pública eram eleitos pelos professores e pelos cidadãos habilitados com um curso superior e residentes no concelho. Os sete membros designados deste modo elegiam um deles como Presidente desta Comissão de Instrução Pública, Presidente esse que era, por inerência vereador.

Também os membros da Comissão de Saúde e Higiene Pública eram eleitos pelos residentes no município "...e de mais dois membros agregados, sendo um engenheiro da comissão de obras públicas, designado pela câmara, e outro veterinário, nomeado pelo conselho escolar do instituto agrícola".³⁹ Os nove membros designados deste

³⁸ Idem, ob. cit., págs. 321 e 322.

³⁹ § 2.º do artigo 28.º da Lei de 18 de Julho de 1885.

modo elegiam um deles como Presidente desta Comissão de Saúde e Higiene Pública, Presidente esse que era, por inerência vereador.

De igual modo, os membros da Comissão de Beneficência Pública eram eleitos pelos professores e pelos cento e sessenta maiores contribuintes do imposto predial e industrial dos quatro bairros do município. Os sete membros designados deste modo elegiam um deles como Presidente desta Comissão de Instrução Pública, Presidente esse que era, por inerência vereador.

Por último, na Comissão da Fazenda Municipal havia um inspector-geral escolhido pelo Tribunal de Contas que podia ser demitido pelo Governo por decreto motivado, que era, por inerência vereador.

O mandato dos vereadores tinha a duração de quatro anos.

A Câmara Municipal de Lisboa, com os seus trinta e um vereadores elege em primeiro lugar o seu presidente, vice-presidente, secretário e vice-secretário, que terão o mandato de dois anos.

De seguida a Câmara Municipal elegia seis vereadores para constituírem com o Presidente a Comissão Executiva da Câmara Municipal.

A Comissão executiva era um órgão distinto da Câmara Municipal como se conclui dos artigos 15.º a 26.º da Lei de 18 de Julho de 1885, com competência, como o sua designação indica, executiva.

Ao invés do que sucedia com os restantes municípios abrangidos pela reforma administrativa de 1886, em Lisboa não se previa a existência de um administrador nomeado pelo Governo e representante deste.

O Código Administrativo de 1895 e de 1896

O Código Administrativo de 1896 foi aprovado pela Lei de 4 de Maio, sendo Presidente do Ministério Hintze Ribeiro e Ministro do Reino João Franco.

Este Código classificava os concelhos em três ordens, segundo critérios baseados na população e nas possibilidades financeiras: concelhos urbanos; concelhos rurais perfeitos e concelhos rurais imperfeitos.

Os concelhos *rurais imperfeitos* (concelhos de 3.^a ordem) tinham menor autonomia, as suas Câmaras eram presididas pelo administrador do concelho. Em suma exerciam apenas parte das atribuições que os outros municípios tinham, sendo obrigados

a associar-se a um concelho de 2.^a ou 1.^a ordem para constituir uma *comarca administrativa*.

Esta Câmara de maior categoria exercia então a competência que o concelho rural imperfeito ou de 3.^a ordem não podia exercer.⁴⁰

Com o Código Administrativo de 1896 desaparecem os concelhos de 3.^a ordem ficando apenas a assembleia dos 40 maiores contribuintes, ressuscitando-se assim o Conselho Municipal previsto na Reforma operada pelo Código Administrativo de 1842.

É um dos Códigos mais extensos com 462 artigos.

O Município tinha dois órgãos, a Câmara Municipal formada por vereadores eleitos pelos municípios e o Administrador do Concelho nomeado pelo Governo.

O Presidente da Câmara, eleito entre os vereadores tem voto de qualidade em caso de empate.

A esta reforma administrativa seguiu-se a extinção de vários concelhos.⁴¹

O Código Administrativo de 1896 é, claramente” centralizador.”⁴²

O Balanço das reformas administrativas no constitucionalismo monárquico

Nos 88 anos que medeiam entre 1822 e 1910 houve onze reformas administrativas, nem todas postas em prática, pois algumas não se efectivaram.

Em todos estes regimes antevê-se o Município como divisão administrativa, ao invés do que sucedeu com as freguesias que durante um longo período – 36 anos – não foram consideradas como divisões administrativas.

A modificação mais importante ocorrida neste período foi, sem dúvida, o novo desenho do mapa das autarquias com a extinção de numerosos municípios.⁴³

Recorde-se que de 826 concelhos que existiam no final do século XVIII apenas 291 existiam em 1911⁴⁴ ou seja dois terços dos concelhos tinham deixado de o ser. Esta

⁴⁰ Idem, ob. cit., pág. 322.

⁴¹ Idem, ob. cit., pág. 322.

⁴² ALEXANDRINO, ob. cit, pág. 56.

⁴³ Ver anexo II.

supressão de concelhos ocorreu nas reformas administrativas de 1836, 1853 e 1895. Exemplo desta revolução do mapa autárquico é Lisboa onde existiam 3 municípios: Lisboa, Olivais e Belém.

Na última fase do constitucionalismo monárquico surge a classificação dos municípios, embora já antes o número de fogos existentes em cada município tivesse efeitos no que respeita ao número dos vereadores. Aliás, critério do número de fogos foi posteriormente substituído pelo critério do número de habitantes.

De interesse revela-se também a posição assumida pelas sucessivas reformas administrativas no que respeita à duração dos mandatos dos vereadores que vai desde um até quatro anos.

Outro aspecto que importa assinalar prende-se com a renovação das vereações, pois nem sempre a vereação era eleita na sua totalidade, prevendo determinadas reformas que a vereação era renovada metade de cada vez, certamente como meio de assegurar a estabilidade da câmara.

A outra modificação importante foi a consagração da existência de magistrados administrativos nos concelhos, o administrador do concelho nomeado pelo Governo numa lógica de centralização.

Quanto à tutela as reformas oscilaram no que respeita à sua amplitude, mas sempre se dirá que existia uma dupla tutela dos concelhos pois estavam sujeitos quer aos poderes dos órgãos distritais, quer aos poderes do Governo.

Por último, haverá que falar dos órgãos do modo de designação dos seus membros e das relações entre eles existentes.

Os membros da Câmara eram eleitos, variando as suas competências, consoante as reformas administrativas, entre meros poderes consultivos e de iniciativa e poderes deliberativos.

O Presidente da Câmara também eleito, ou directamente ou pelos vereadores prevendo-se numa das reformas administrativas, a sua nomeação pelo próprio Governo!

Algumas reformas administrativas previam a existência de uma assembleia ou conselho municipal integrando os maiores contribuintes do município, cujo consentimento era considerado necessário para aprovar deliberações com implicações financeiras.

⁴⁴ Idem, ob. cit., pág. 322.

O quadro sinóptico que no final se apresenta procura apresentar a multiplicidade de soluções que foram tentadas nas sucessivas reformas administrativas ocorridas no século XIX.

As reformas administrativas no período republicano

No Período Republicano - desde 1910 até ao momento presente - temos 4 reformas administrativas:

- A Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913
- Decreto n.º 14812, de 31 de Dezembro de 1927
- Código Administrativo de 1940
- A Lei 79/77, de 25 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 25/85, de 12 de Agosto e o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril.

Importa igualmente referir as orientações em matéria de poder autárquico contidas nas constituições republicanas de 1911, 1933 e 1976.

A Constituição Republicana de 1911

O municipalismo fazia parte do programa republicano e da sua propaganda o que se reflectiu na primeira Lei Fundamental do novo regime.

A Constituição Republicana de 1911⁴⁵ consagrou no seu Título IV – Das Instituições Locais Administrativas, alguns princípios sobre a administração municipal.

Assim o artigo 66.º da Constituição de 1911 previa um conjunto de bases orientadoras de pendor não centralista.

Em primeiro lugar afasta-se dos corpos administrativos⁴⁶ a “ingerência” do poder executivo, o que teria como consequência imediata a autonomia do poder local.

⁴⁵ Tivemos em atenção a versão original da Constituição de 1911.

⁴⁶ Marcelo Caetano menciona a Reforma Administrativa Ultramarina, promulgada em Novembro de 1933, onde se pode ler no seu artigo 410.º “os concelhos, com o seu corpo administrativo, constituem autarquias locais dotadas de personalidade jurídica e de autonomia, nos termos da presente reforma”. O nosso ilustre publicista utiliza ainda esta expressão como exemplo de órgão colegial de gestão permanente, ob. cit. pág. 208.

De seguida, prevê-se a submissão das deliberações dos corpos administrativos aos “tribunais do contencioso” no caso de “...serem ofensivas das leis e regulamentos de ordem geral”.

A primeira Constituição republicana apesar de não indicar directamente os órgãos dos municípios prevê a existência de um poder deliberativo e de um poder executivo.

Quanto às minorias contempla-se a sua representação nos referidos corpos administrativos.

Por último consagra-se a autonomia financeira desses “corpos administrativos” e, conseqüente, dos municípios.

Quanto às relações entre os municípios e os outros órgãos do Estado o artigo 77.º, da Constituição de 1911, previa a possibilidade de anualmente o Congresso destinar algumas sessões para tratar de interesses locais e “...reclamações feitas ao Poder Legislativo pelos corpos administrativos.

Apesar da proclamação destes princípios a autonomia dos municípios não foi assegurada mantendo um representante do poder local à frente de cada município.

A reforma administrativa da Lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913

A reforma administrativa de 1913 previa a existência de uma Câmara Municipal, eleita por sufrágio universal e lista incompleta.

A Câmara Municipal dividia-se em dois órgãos: o Senado Municipal e a Comissão Executiva.

O Senado Municipal era uma assembleia deliberativa com uma sessão por cada semestre. Era o Senado Municipal que elegia os membros da Comissão Executiva e que como a sua designação indica era o órgão executivo, mas também deliberativo “...nos negócios de pronto expediente...” durante os intervalos das sessões do senado.⁴⁷

Nesta reforma administrativa de 1913 não se encontrava prevista a tutela administrativa mas apenas o controlo judicial.

⁴⁷ Idem, ob. cit., pág. 322

Continuava a existir o administrador do concelho mantendo-se o Código Administrativo de 1878 enquanto vigorou esta Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913.

O Decreto n.º 14812, de 31 de Dezembro de 1927

Em 1926 foram instituídas as comissões administrativas que passaram a deter todo o poder municipal.

Posteriormente, com o Decreto n.º 14812, de 31 de Dezembro de 1927, os administradores dos concelhos foram integrados naquelas comissões, passando os serviços que deles dependiam para as secretarias das câmaras. Ao tempo era ministro do interior o Coronel José Vicente de Freitas.

A Constituição de 1933

A Constituição de 1933⁴⁸ na sua Parte II relativa à “Organização Política do Estado” logo a seguir aos órgãos de soberania tem um Título VI – Das Circunscrições Políticas e Administrativas e das Autarquias Locais” que engloba as normas relativas aos concelhos.

E, no seu artigo 124.º dividia o país em concelhos, que se formavam de freguesias e que se agrupavam em distritos e em províncias, decorrendo desta arrumação que a principal autarquia local era o concelho.

A câmara municipal era também, como se estabelecia no artigo 125.º da Constituição do Estado Novo o primeiro dos corpos administrativos.

Esta Lei Fundamental prevê a existência dos “corpos administrativos” entre os quais está a câmara municipal com funções deliberativas e o presidente com funções executivas.

O Governo tinha, nos termos do artigo 108.º desta Constituição de 1933, competência para superintender, fiscalizando superiormente os corpos administrativos onde se incluíam as câmaras municipais.

⁴⁸ Tivemos em atenção a versão original da Constituição de 1933.

O Código Administrativo de 1940

Em 1936, no centenário da publicação do Código Administrativo de 1936, foi publicada a Lei n.º 1940 e meses depois a Lei 1949, respectivamente de 3 de Abril e de 21 de Dezembro, contendo as bases em que o Governo haveria de edificar o Código Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31 de Dezembro de 1936.

Estas leis previam que o Código Administrativo fosse a breve trecho objecto das alterações julgadas necessárias decorridos que fossem os primeiros anos da sua aplicação.

O Código Administrativo de 1940, em cuja redacção teve papel preponderante o Professor Marcelo Caetano, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de Dezembro de 1940.

Esta reforma administrativa procedia a uma classificação dos concelhos em classes e em ordens. Quanto às classes os concelhos podem ser urbanos ou rurais, nos concelhos urbanos a parte principal da população está concentrada num centro residencial, nos concelhos rurais a população predominantemente rural com povoamento disperso a sede é um centro administrativo e económico.⁴⁹

Dentro de cada uma destas classes podiam ser de 1.ª ser 2.ª ou de 3.ª ordem, de acordo com o quadro sinóptico que de seguida se insere:

A Classificação dos Municípios no Código Administrativo de 1940			
Concelhos Urbanos	Os que têm sede em cidade de 25000 ou mais habitantes, ou mais de 20000, se a população da sede corresponder à 4.ª parte da população do concelho	1.ª Ordem	Os que têm sede em cidade de 25000 ou mais habitantes, ou mais de 20000, se a população da sede corresponder à 4.ª parte da população do concelho
		2.ª Ordem	Os concelhos obrigatoriamente federados com os de Lisboa e Porto
		3.ª Ordem	Os concelhos não compreendidos nas ordens acima referidas
Concelhos Rurais	São concelhos rurais todos os outros	1.ª Ordem	Os concelhos com sede em capital de distrito, ou com 55000 ou mais habitantes, ou que as contribuições direc-

⁴⁹ CAETANO, Marcelo, "Manual de Direito Administrativo", Volume I, Coimbra Editora, 1980, pág. 326.

			tas anualmente liquidadas para o Estado sejam iguais ou superiores a 2500 contos
		2. ^a Ordem	Os concelhos com 20000 ou mais habitantes e menos de 55000 e os concelhos com menos de 20000 habitantes em que as contribuições directas anualmente liquidadas para o Estado sejam iguais ou superiores a 1000 contos, e inferiores a 2500 contos.
		3. ^a Ordem	Os concelhos não compreendidos nas ordens acima referidas

Os concelhos de Lisboa e do Porto tinham um regime especial diferente dos restantes concelhos do país.

O Código Administrativo de 1940 dividia os órgãos da administração municipal em órgãos comuns e órgãos especiais.

Eram órgãos comuns o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal.

O Conselho Municipal era formado por representantes das juntas de freguesia, das ordens profissionais, dos sindicatos, dos grémios e das misericórdias, correspondia à “assembleia dos homens bons” do *ancien regime* e tinha uma função “moderadora” na administração municipal elegendo os vereadores.⁵⁰

A Câmara Municipal integrando os vereadores eleitos era dirigida por um Presidente nomeado pelo Governo, deixando assim de existir um órgão representante da população e um órgão representante do Governo, pois o mesmo órgão, de carácter executivo, reunia as duas legitimidades e os dois interesses.

A ordem a que o concelho pertencia determinava o número de vereadores que eram seis nos concelhos de 1.^a ordem, quatro nos de 2.^a ordem e dois nos de 3.^a ordem.

O mandato dos membros do Conselho Municipal e dos vereadores era de quatro anos.

⁵⁰ Relatório da proposta de lei n.º 73 em DIAS, Jaime Lopes, “Código Administrativo e Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes”, Editorial Império, Lisboa, 1941.

As Câmaras tinham competência em matéria de administração dos bens próprios e comuns do concelho, de fomento, de abastecimento público, de cultura e assistência, de salubridade pública e de polícia.

Eram órgãos especiais as juntas de turismo e as comissões especiais de turismo, as comissões municipais de assistência e órgãos municipais consultivos.

Os representantes das autarquias locais estavam, por sua vez, representados ao nível dos órgãos de soberania, designadamente na Câmara Corporativa.

A doutrina considera que esta reforma administrativa operada pelo Código Administrativo de 1936 se integra numa fase autoritária em que os entes autárquicos perdem quase por completo a sua autonomia face a uma política de centralização e governamentação de toda a administração autárquica.⁵¹

Os Municípios no Código Administrativo de 1940			
Modalidades de órgãos	Designação dos órgãos	Composição dos órgãos	Funções dos órgãos
Comuns	Conselho Municipal	Presidente da Câmara e representantes das juntas de freguesia, das misericórdias e dos organismos corporativos	Função eleitoral quando elege os vereadores, Função moderadora como fiscal da actuação do presidente e dos vereadores, Função Orientadora as estabelecer as regras gerais da acção administrativa da C.
	Câmara Municipal	Presidente da Câmara e vereadores eleitos quadrienalmente pelo Conselho Municipal	Função de gestão permanente dos negócios municipais, são funções deliberativas, é o corpo administrativo do concelho
	Presidente da Câmara	O Presidente da Câmara Municipal é nomeado livremente pelo Governo	Chefia a administração municipal e representa o Governo, é simultaneamente órgão do município e órgão do Estado
Especiais	Juntas de Turismo	Membros designados por órgãos do município	Urbanização de zonas onde a afluência de visitantes exija condições diferentes do resto do concelho
	Comissões Municipais de	Membros designados por órgãos do município	Função de apoio a carenciados

⁵¹ ALEXANDRINO, ob. cit., pág. 57.

	Assistência	pio	
	Órgãos Municipais Consultivos	Membros designados por órgãos do município	Funções meramente consultivas em domínios da arte, arqueologia, higiene, turismo

A legislação autárquica da Terceira República

Este período abrange as reformas administrativas ocorridas desde a entrada em vigor da Constituição de 1976. Onde estiveram sucessivamente em vigor a Lei 79/77, de 25 de Outubro, o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 25/85, de 12 de Agosto e o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril.

A Constituição de 1976

Também a Constituição de 1976⁵² na sua Parte III relativa à “Organização do Poder Político” tem um Título VII dedicado ao “Poder Local”, que compreende os artigos 237.º a 266.º, proclamando-se que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, bem como o princípio da descentralização administrativa.

Prevía-se para as autarquias locais a existência de órgãos deliberativos e de órgãos executivos, património e finanças próprias e poder regulamentar.

O Governo tinha a tutela administrativa sobre as autarquias locais do continente que exercia “...segundo as formas e nos casos previstos na lei...”, esta tutela mais tarde foi limitada à tutela de legalidade.

Segundo a Constituição de 1976 os órgãos representativos dos municípios eram a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal.

A assembleia municipal, que é o órgão deliberativo do município é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros eleitos pelos munícipes em número não inferior ao daqueles.

A câmara municipal que é o órgão executivo colegial do município é formada por vereadores eleitos pelos munícipes.

⁵² Tivemos em atenção a versão original da Constituição de 1976.

O presidente da câmara é o primeiro candidato da lista mais votada nas eleições para a câmara municipal.

Previa-se, por último a existência de um órgão consultivo, designado por conselho municipal sendo a sua composição definida por lei de modo a assegurar a devida representação "...às organizações económicas, sociais, culturais e profissionais existentes na respectiva área".

Assim, neste período posterior à Constituição de 1976 todos os órgãos municipais voltam a ser eleitos, assumindo os municípios assinalável importância para a "...democracia local e para o desenvolvimento económico e social do país".⁵³

Actualmente, várias destas normas foram objecto de revisão, designadamente limitando-se o Governo a exercer uma mera tutela de legalidade e eliminando-se o conselho municipal da lista dos órgãos representativos do município.

A Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro

A Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, relativa às atribuições das autarquias e competência dos respectivos órgãos, reproduz o articulado da versão inicial da Constituição de 1976.

O número de vereadores é de 16 em Lisboa, 12 no Porto, 10 nos municípios com mais de 100 000 eleitores, 8 nos municípios de 50 000 a 100 000 eleitores, 6 nos municípios de 10 000 até 50 000 eleitores e 4 nos municípios com 10 000 ou menos eleitores.

O presidente da câmara tem competências próprias previstas na lei (artigo 64.º) pelo que deve igualmente ser considerado como um órgão do município.

O mandato dos titulares dos órgãos autárquicos era de três anos.

No artigo 21.º deste diploma encontra-se o regime jurídico aplicável à tutela dos municípios, exercida pelo governador civil e superintendida pelos Ministérios da Administração Interna e das Finanças.

Esta tutela tinha a natureza de tutela de legalidade, todavia previa-se um conjunto de cinco situações em que os órgãos autárquicos podiam ser dissolvidos pelo Governo.

⁵³ FREITAS DO AMARAL, ob. cit., pág. 445.

O Decreto-Lei n.º 100/84, de 24 de Março

O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, procedeu a uma revisão da Lei n.º 79/77 no sentido de resolver diversas lacunas, de aumentar de três para quatro anos o mandato dos órgãos autárquico, de tornar facultativo um órgão, o conselho municipal e de reduzir o número de membros dos órgãos autárquicos.

Retirou-se ainda o regime jurídico da tutela administrativa da Lei das Autarquias Locais por se entender que tal é estranho às atribuições e às competências dos órgãos do poder local.

Por último, este Decreto-Lei n.º 100/84, procura clarificar as relações entre a assembleia municipal e a câmara municipal.

A Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro

Esta lei foi publicada na sequência da transferência de um conjunto de atribuições do poder central para as autarquias locais que foi objecto da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

A doutrina na análise que faz à Lei n.º 169/99, a actual Lei das Autarquias Locais, entende que se devem considerar a existência de três órgãos, a assembleia municipal, a câmara municipal e o presidente da Câmara.⁵⁴

O Conselho Municipal desaparece da actual Lei das Autarquias Locais, prevendo-se contudo a possibilidade de existirem conselhos municipais “especializados” como sucede com o conselho municipal da educação e com o conselho municipal de segurança.

É também objecto de discussão o facto de os membros da câmara municipal, ou seja, do executivo municipal serem eleitos, apesar de o órgão deliberativo ser a assembleia municipal, isto porque se este órgão aprovar uma moção de censura relativa à Câmara Municipal, como se encontra previsto na Lei das Autarquias Locais, tal moção de censura não ter como efeito previsto na lei a demissão ou dissolução desse órgão.

Apesar de a doutrina, com razões ponderosas, entender que a assembleia municipal pode destituir a câmara municipal, tal não encontra respaldo na lei,⁵⁵ além de que a

⁵⁴ FREITAS DO AMARAL, ob. cit., pág. 564.

⁵⁵ Idem, pág. 578.

câmara municipal tem a mesma legitimidade que a assembleia municipal, pois quer uma quer outra são eleitas pelos munícipes.

Nota conclusiva final

Ao longo destes últimos dois séculos sucederam-se mais de uma dezena de reformas administrativas, de diferentes dimensões, ensaiando diversas soluções para a governação do território.

Há algumas linhas de força que permanecem constantes.

A mais importante é a questão da **organização territorial**, matéria de particular dificuldade pois envolve aspectos históricos que se prendem com os desejos das populações no que respeita à sua importância política, ninguém quer perder importância no quadro de uma reforma do mapa autárquico, recusando *a priori* qualquer argumento de ordem racional.

São também de ter em conta, pelo menos na actualidade, os chamados interesses instalados, que englobam os cidadãos que beneficiam de algum modo do sistema instituído.

Muito próximo deste problema está o tema da classificação dos municípios que durante décadas foi considerada um questão incontornável, com reflexos quer nas atribuições dos municípios quer na competência e constituição dos seus órgãos.

Em terceiro lugar temos a tensão existente entre o poder central e o poder local, sempre presente, com a adopção de soluções que impunham a presença de um órgão representante do poder central nas autarquias locais, quase sempre com poder executivo, ou como sucedeu no Estado Novo como presidente do próprio órgão executivo.

Em quarto lugar, temos a questão da tutela administrativa, e da sua natureza, questão que se prolongou quase até aos nossos dias, encontrando-se prevista na lei quer a tutela do governador civil, quer a tutela exercida por membros do Governo.

Existe porém, uma tendência constante, apesar de alguns recuos, no sentido do aprofundamento da autonomia dos municípios.

Anexo I

Século XVIII		Século XX	
Comarcas	Cidades e Vilas	Subregião	Cidades e Vilas
Lagos	Lagos Silves Aljezur Alvor Odeceixe Paderne Sagres Vila Nova de Portimão Vila do Bispo	Barlavento	Albufeira Aljezur Lagoa Lagos Monchique Portimão Silves Vila do Bispo
Tavira	Tavira Faro Albufeira Alcoutim Cacela Castro Marim Loulé	Sotavento	Alcoutim Castro Marim Faro Loulé Olhão S. Brás de Alportel Tavira V. Real de S. António

Anexo II

Evolução do número de concelhos em Portugal entre 1827 e 1842⁵⁶	
Ano	Número de concelhos
1827	806
1832	796
1835	799
1836	351
1842	381
1853	268
1878	290

⁵⁶ OLIVEIRA, César de, ob. cit. pág. 208. Este quadro foi elaborado a partir dos elementos fornecidos por António Pedro MANIQUE, “Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública”, Livros Horizonte, Lisboa, 1999.

Anexo III

	Existência no Município de um órgão do poder central
Constituição de 1822	Não
Reforma de 1832 (Mouzinho da Silveira)	Sim, o Provedor
Código Administrativo de 1836 (Passos Manuel)	Sim, o Administrador do Concelho (mas escolhido pelo Governo de entre 5 eleitos)
Código Administrativo de 1842 (Costa Cabral)	Sim, o Administrador do Concelho Designado pelo Governo
Código Administrativo de 1878 (Rodrigues de Sampaio)	Sim, o Administrador do Concelho Designado pelo Governo
Código Administrativo de 1886 (Luciano de Castro)	Sim, o Administrador do Concelho Designado pelo Governo
Código Administrativo de 1895 (João Franco)	Sim, o Administrador do Concelho Designado pelo Governo
Código Administrativo de 1940 (Salazar – Marcelo Caetano)	Sim, o Presidente da Câmara Municipal Designado pelo Governo
Constituição de 1967 Lei 79/77 de 25 de Outubro Lei 169/99, de 18 de Setembro	Não

Anexo IV

	Mapa territorial
Constituição de 1822	Aparece uma referência a distritos
Reforma de 1832 (Mouzinho da Silveira)	Divisão do país em províncias, comarcas e concelhos
Código Administrativo de 1836 (Passos Manuel)	Divisão do país em distritos, concelhos e freguesias (art. 1.º)
Código Administrativo de 1842 (Costa Cabral)	Divisão do país em distritos e concelhos (art. 1.º)
Código Administrativo de 1878 (Rodrigues de Sampaio)	Divisão do país em distritos, concelhos e paróquias (art. 1.º)
Código Administrativo de 1886 (Luciano de Castro)	Não altera o mapa territorial
Código Administrativo de 1895 (João Franco)	Não altera o mapa territorial
Código Administrativo de 1940 (Salazar – Marcelo Caetano)	Não altera o mapa territorial
Constituição de 1967 Lei 79/77, de 25 de Outubro Lei 169/99, de 18 de Setembro	Não altera o mapa territorial

Anexo V

Reformas Administrativas do Século XIX	Modo de designação e duração do mandato dos membros da Câmara Municipal
Constituição de 1822	Eleição, com mandato de um ano (220.º)
Reforma de 1832 (Mouzinho da Silveira)	Eleição, com mandato de três anos (8.º do Decreto n.º 26, 17 de Outubro de 1830)
Código Administrativo de 1836 (Passos Manuel)	Eleição, Com mandato anual (artigo 28.º)
Código Administrativo de 1842 (Costa Cabral)	Eleição, Com mandato de dois anos (art. 47.º)
Código Administrativo de 1878 (Rodrigues de Sampaio)	Eleição, Com mandato de quatro anos e renovação da vereação a meio do mandato (art. 47.º)
Código Administrativo de 1886 (Luciano de Castro)	Eleição (art. 309.º), 3 anos
Código Administrativo de 1895 (João Franco)	Com mandato de 3 anos (art. 5.º)
Código Administrativo de 1940 (Salazar – Marcelo Caetano)	Eleitos pelo Conselho Municipal Com mandato de 4 anos
Constituição de 1967 Lei 79/77, de 25 de Outubro Lei 169/99, de 18 de Setembro	Eleição Com mandato de 4 anos

Anexo VI

Reformas Administrativas do Século XIX	Modo de designação do Presidente da Câmara
Constituição de 1822	É o vereador que tiver mais votos
Reforma de 1832 (Mouzinho da Silveira)	É o vereador que tiver mais votos (8.º do Decreto n.º 26, 17 de Outubro de 1830)
Código Administrativo de 1836 (Passos Manuel)	É eleito pelos vereadores (art. 23.º)
Código Administrativo de 1842 (Costa Cabral)	É o vereador que tiver mais votos (artigo 9.º)
Código Administrativo de 1878 (Rodrigues de Sampaio)	É eleito pelos vereadores (regra geral)
Código Administrativo de 1886 (Luciano de Castro)	Eleito anualmente pelos vereadores (art. 15.º)
Código Administrativo de 1895 (João Franco)	Eleitos pela Câmara excepto se tiverem estipêndio caso em que são nomeados pelo Governo (63.º)
Código Administrativo de 1940 (Salazar – Marcelo Caetano)	É nomeado livremente pelo Governo
Constituição de 1967 Lei 79/77, de 25 de Outubro Lei 169/99, de 18 de Setembro	O Presidente da Câmara é o primeiro candidato da lista mais votada nas eleições para a Câmara Municipal

Bibliografia

ALEXANDRINO, José de Melo, “Direito das Autarquias Locais”, in: Tratado de Direito Administrativo Especial”, AAVV, Edições Almedina, Coimbra, 2010;

ALVES, Daniel, LIMA, Nuno e URBANO, Pedro, (FCSH,UNL) “Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Marténs Ferrão de 1867. Uma reforma administrativa efémera”, in: www.fcsh.unl.pt/deps/historia/docs/janeirinha.pdf.

BACELAR DE GOUVEIA, “Manual de Direito Constitucional”, Volume I, 3.^a Edição, Almedina, Coimbra, 2009;

BALBI, Adrien, “Essai Statistique sur le royaume de Portugal et Algarve”, Volume I, Rey et Gravier Libraires, Paris, 1822;

CABRAL MONCADA, “Lei e Regulamento”, Coimbra Editora, 2008, e “A Relação Jurídica Administrativa”, Coimbra, 2009;

CAETANO, Marcelo, “Constituições Portuguesas – Quarta edição revista ”, Volume I, 9.^a Edição, Almedina, Coimbra, 1980; e actualizada com a análise da Constituição de 1976”, Verbo, Lisboa/São Paulo, 1978;

CAETANO, Marcelo, “Manual de Direito Administrativo”, Volume I, 9.^a Edição, Almedina, Coimbra, 1980;

CAETANO, Marcelo, “A Codificação Administrativa em Portugal”, in: “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, Ano II, 1934, págs. 324 e segs;

CAETANO, Marcelo, “O Município na Reforma Administrativa (Conferência) ”, Empresa Universidade Editora, Lisboa, 1936;

CAETANO, Marcelo, “Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 ”, in: “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, Ano XXII, 1968-1969, págs. 7 e segs;

CANOTILHO, J. J. Gomes, VITAL MOREIRA, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II, 4.^a Edição revista, Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

DIAS, Jaime Lopes, “Código Administrativo e Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes”, Editorial Império, Lisboa, 1941

FERNANDES, José Pedro, “Município”, *in: Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994;

FIGUEIREDO, Cândido, “O Municipalismo e a Descentralização”, 2.^a Edição, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1872;

FREITAS DO AMARAL, Diogo, “Direito Administrativo”, Volume I, 3.^a Edição, Editora Almedina, Coimbra, 2006;

MIRANDA, Jorge, “As Constituições Portuguesas de 1822 ao texto da actual Constituição”, 2.^a Edição, Livraria Petrony, Lisboa, 1984;

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, RUI, “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra 2007;

OLIVEIRA, César de, “História dos Municípios e do Poder Local”, Círculo de Leitores e Autores, Lisboa, 1995;

PEREIRA, António Manuel. “Governantes de Portugal – Desde 1820 até ao Dr. Salazar”, Edições Manuel Barreira, Livraria Simões Lopes, Porto, 1959.