

O município liberal português: liberdade vigiada

Professor Catedrático Jubilado da Universidade do Minho

1. Introdução

Por município liberal entendemos o município que emergiu da Revolução Liberal de 1820 e que perdurou até 1926. Tinha como características essenciais, que desenvolveremos adiante, a eleição pelos cidadãos recenseados de um órgão denominado a câmara municipal, ainda que com sufrágio restrito; a existência de um representante do governo, com largos poderes, o administrador de concelho; e a preocupação de dotar os municípios de adequada população e território.

O período do município liberal termina em 1926, iniciando-se então o do município corporativo, de natureza ditatorial, caracterizado fundamentalmente pela nomeação do presidente da câmara pelo governo; pela natural extinção, por desnecessidade, do administrador do concelho; e pela eleição corporativa de um conselho municipal que elegia os vereadores da câmara.

Com a Constituição de 1976 inicia-se o período do município democrático que chega aos nossos dias com a eleição por sufrágio amplo e universal dos órgãos do município (assembleia municipal e câmara municipal) e uma tutela de mera legalidade, sem qualquer representante do governo, marcando deste modo a autonomia perante o poder central.

2. A formação do município liberal

O município, ao contrário do distrito, não é uma criação do regime liberal. Ele já existia desde os primeiros séculos da nacionalidade. Antes da Revolução Liberal o país estava, desde há muito, coberto de municípios, designados por “cidades, vilas, concelhos, coutos, honras ou simplesmente terras”¹. Havia uma diversidade territorial e demográfica enorme entre eles, coexistindo municípios muito grandes e outros minúsculos. Aliás, não era seguro o número de concelhos existentes embora, houvesse consenso em contar mais de 800. De notar, ainda, que estes concelhos cumulavam atribuições administrativas e judiciais.

É este município que vai sofrer profundas modificações com o liberalismo de 1820, mas que não são imediatas, não só porque a primeira preocupação do novo regime foi dirigida para a convocação das Cortes e para a elaboração de uma Constituição, mas principalmente porque os primeiros anos do novo regime foram marcados por fortes perturbações político-administrativas, inclusive com regresso ao antigo regime e sem esquecer uma dura guerra civil (1832-1834).

O município liberal só começa a surgir no terreno da nossa Administração Pública depois de 1834, finda a guerra civil com a aplicação da reforma de Mouzinho da Silveira elaborada e aprovada nos Açores, refúgio dos liberais, em 1832

a) Reforma de Mouzinho da Silveira: influência napoleónica

A bem conhecida reforma administrativa de Mouzinho da Silveira constante do Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, separou as funções administrativas e judiciais e assim os municípios deixaram de exercer estas últimas.

Pela mesma reforma, o país foi dividido em províncias comarcas e municípios. À frente da província havia um prefeito; da comarca, um

¹ NUNO GONÇALO MONTEIRO - Os Poderes Locais no Antigo Regime”, in História dos Municípios e do Poder Local (dir. de César Oliveira, 1996, in pp.30 e ss

subprefeito; e do município um provedor, todos nomeados e com largos poderes.

Ao lado destes magistrados e com uma função meramente consultiva existiam órgãos eleitos denominados juntas de província, na província; juntas de comarca, nas comarcas (administrativas); e câmaras municipais, nos municípios.

O paralelo com a França de Napoleão Bonaparte era muito claro. A França estava dividida em departamento, “arrondissements” e municípios e havia um prefeito à frente do departamento; um subprefeito à frente do “arrondissement” e um “maire” à frente do município todos nomeados e ligados por uma cadeia hierárquica.

Os municípios franceses, entretanto, eram mais de 40.000, tendo esse número resultado da aplicação de uma lei decretada logo em Dezembro de 1789 que estendeu a categoria de municípios a todas as cidades, vila e paróquias (“chaque paroisse, chaque commune”).

b) A reforma territorial dos municípios e a descentralização consagrada no Código Administrativo de Passos Manuel (1836). A figura do administrador de concelho.

A reforma de Mouzinho da Silveira não teve êxito, tendo sido profundamente criticada a sua natureza centralizadora e surgiram, logo em 1835, novas bases para a organização administrativa que foram consagradas no Código Administrativo de 31 de Dezembro de 1836 da responsabilidade de Passos Manuel.

O país foi dividido administrativamente em distritos, concelhos e freguesias e esta divisão perdurou, com pequenos hiatos, até 1974. Perdurou mesmo no número destas entidades. Os distritos criados em 1835 eram 17 e chegaram aos nossos dias, apenas com mais um (Setúbal) desanexado do distrito de Lisboa em 1926; os concelhos eram pouco mais de 300, depois de uma profunda reforma em fins de 1836; e as freguesias mais de 4.000, pois eram tantas quantas as paróquias religiosas.

Importa, quanto aos concelhos, dizer que nos afastamos frontalmente da França, pois em Portugal se entendeu que eles deveriam ter suficiente população e território para cumprir devidamente as suas tarefas, operando-se uma reforma que, em vez de estender os cerca de 800 concelhos que então existiam, os diminuiu para 351, devendo dizer-se que esta opção nunca mais foi abandonada e, antes, ao longo do século XIX reduziu-se o número dos nossos concelhos que hoje são 308.

Os municípios eram geridos por uma câmara municipal eleita, composta por cinco vereadores, nos concelhos que tivessem até 1000 fogos; por sete, nos que tivessem de 1000 até 6000; e de nove, nos que tivessem de 6000 a 12000. A câmara municipal do Porto teria onze vereadores e a de Lisboa treze. O presidente da câmara seria eleito pelos vereadores.

Em cada concelho, haveria um administrador de concelho, um magistrado administrativo escolhido pelo Governo de entre cinco cidadãos eleitos por residentes do concelho por ocasião das eleições para a câmara municipal.

c) O Código Administrativo de Costa Cabral (1842)

O Código de 1836 durou pouco tempo e foi substituído por um Código de natureza centralizadora que durou mais de 30 anos. Foi o Código Administrativo de Costa Cabral publicado em 1842 e que dividia o país em distritos e concelhos, não incluindo as freguesias.

As câmaras municipais eram compostas por cinco vereadores nos municípios que tivessem até 3000 fogos e por sete nos que tivessem população superior. A câmara do Porto teria onze vereadores e a de Lisboa treze. Era presidente o vereador que tivesse obtido o maior número de votos.

Enquanto no Código de 1836, a duração do mandato era de um ano, neste Código passou a ser de dois anos.

O administrador do concelho era nomeado por decreto do Rei e prestava juramento nas mãos do governador civil. A figura do administrador de concelho, nomeada pelo Governo, vai assumir um papel muito importante no município liberal. Aliás, num preceito que vai perdurar nos códigos

sucessivos tinha “entrada e voto consultivo em todas as sessões da câmara e tomava assento ao lado esquerdo junto do presidente” (art. 97.º).

Existia ainda ao lado da câmara um “conselho municipal” constituído pelos eleitores que pagassem “maior quota de décima” e que deliberava em matéria financeira devidamente identificada conjuntamente com os vereadores da câmara, sob a direcção do presidente desta e em sessão pública.

A tutela sobre as deliberações da câmara por parte do Governo era apertada.

Esta centralização deu origem a muita polémica e foram constantes os debates doutrinários sobre a centralização e a descentralização, merecendo a este propósito especial referência o livro de Tomás de Lobo d’Ávila intitulado “Estudos de Administração”². Este autor defendia a descentralização ainda que com alguma moderação e criticava fortemente o papel que desempenhava o administrador do concelho, como representante do Governo e obstáculo à autonomia municipal.

A defesa da descentralização era feita também pelo Código Administrativo de 1870 que, embora publicado, não chegou a vigorar e no respectivo preâmbulo mencionava-se expressamente a necessidade da “autonomia municipal”.

d) O Código Administrativo de Rodrigues Sampaio (1878)

Pelo Código Administrativo de 1878, de Rodrigues Sampaio, Portugal voltava a ser dividido em distritos, concelhos e paróquias.

A câmara municipal era o órgão do concelho, e era composta por sete vereadores eleitos. No entanto, a câmara do Porto tinha onze e a de Lisboa treze.

O mandato dos vereadores era de quatro anos, havendo porém a renovação de metade dos vogais, de dois em dois anos.

2 LOBO D’ÁVILA, J. Thomaz – Estudos de Administração, Lisboa, 1874

O administrador do concelho era nomeado por decreto, sob proposta do governo civil e também prestava juramento nas mãos deste. Exigia-se que o administrador de concelho tivesse um curso de instrução superior.

Mesmo neste Código considerado o mais descentralizador do século XIX o administrador do concelho tinha o poder de dar conta ao governador civil das faltas e abusos que notasse por parte da câmara no cumprimento das suas obrigações.

e) Código Administrativo de Luciano de Castro (1886)

Embora os códigos administrativos se sucedessem ao longo do século XIX, havia uma linha de continuidade com a eleição da câmara e a presença do administrador do concelho. As pequenas diferenças estavam num pendor mais ou menos descentralizador de cada um deles.

O Código de 1886 inicia, ainda que de forma suave, uma inclinação centralizadora que vai aumentar fortemente com o Código Administrativo de João Franco (1895-1896) e durar até à I República.

Este diploma continuava a dividir o país em distritos, concelhos e paróquias.

Os concelhos eram divididos por três ordens, conforme o número de habitantes e a câmara municipal era composta por cinco vereadores, nos concelhos de terceira ordem, de sete nos de segunda e de nove dos de primeira.

A câmara municipal de Lisboa tinha uma organização especial e previa-se também uma organização especial para o município do Porto, bem como para os municípios de mais de 40.000 habitantes.

O mandato dos vereadores era de três anos. Para tomar deliberações em certas matérias financeiras a câmara era assistida pelos quarenta maiores contribuintes do concelho. A tutela do governo, nomeadamente em matéria financeira era também muito apertada

f) O Código Administrativo de João Franco (1896)

Depois de uma grave crise financeira em 1892, surge um código ainda mais centralizador.

O país continuava a ser dividido em distritos, concelhos e freguesias. O corpo administrativo do distrito passava a ser não a junta distrital, mas a comissão distrital (art. 4.º) composta pelo governador civil, que presidia, pelo auditor administrativo também nomeado e por três vogais eleitos (art. 35.º).

Sempre que um município recebesse do Estado apoio financeiro elevado, nos termos considerados pelo Código, o respectivo presidente da câmara era nomeado pelo Governo.

Mantinha-se a necessidade do parecer dos 40 maiores contribuintes do concelho em matéria financeira e era ainda mais rigorosa a tutela do Governo.

g) A legislação da I República

A I República aprovou uma Constituição que pretendia ser muito generosa em matéria de autonomia municipal, suprimindo mesmo a tutela administrativa.

No entanto, apesar de várias tentativas não conseguiu aprovar um Código Administrativo, tendo publicado duas leis de administração local que na linha da Constituição previam a existência de uma câmara municipal alargada, desdobrando-se esta num órgão deliberativo que passou a ser conhecido como o “senado municipal” e num órgão executivo conhecido como “comissão executiva”. Ambos tinham presidentes próprios.

Estas leis de 1913 e 1916 não regulavam toda a vida do município e o Código Administrativo de 1878 e mesmo o de 1896 continuavam em vigor para suprir as muitas lacunas existentes.

O administrador do concelho mantinha-se, tendo acompanhado o município liberal até ao seu termo. O termo do município liberal deve ser colocado em 1926, pois a partir dessa data iniciou-se uma ditadura que continuou através do regime corporativo

O regime corporativo e o Código Administrativo que gerou em 1936 extinguiu esta figura, mas apenas porque já não precisava dela, pois o presidente da câmara passou a ser nomeado e exercia para além das funções próprias relativas à gestão do município as de representação do Governo no município.

Conclusões

O município liberal apesar de ter boa parte das características de hoje, desde logo, a configuração territorial que resultou fundamentalmente da reforma de Passos Manuel de 1836 e, em regra, a eleição da câmara municipal pelos munícipes, tinha fortes limitações em relação ao município dos nossos dias saído da Constituição de 1976.

Assim, o sufrágio eleitoral quer o activo (direito de eleger) quer o passivo (direito de ser eleito) era muito restrito, pertencendo apenas aos homens e de entre estes àqueles que, em regra, dispunham de meios de fortuna ou elevada instrução.

O governo tinha, por outro lado, uma presença forte junto do município através do administrador de concelho, um representante que nomeava e que tinha por missão vigiar muito de perto a actuação da câmara municipal, participando em todas as reuniões desta em lugar especial (à esquerda do presidente) e com voto consultivo.

Também limitava a acção da câmara eleita o direito dos munícipes mais abastados de participar nas deliberações em matéria financeira, estabelecendo o Código de 1842 um conselho municipal constituído por esses munícipes e prevendo os códigos de 1886 e 1896 a participação em tais deliberações dos 40 maiores contribuintes do concelho.

O município tinha como órgão a câmara municipal (um único órgão), ainda que na primeira República ela se desdobrasse num órgão deliberativo (o pleno dos vereadores, conhecido como senado municipal) e num órgão executivo (comissão executiva).

O município liberal iniciou um processo democrático de descentralização, interrompido pelo regime corporativo de natureza ditatorial, que

ressurgiu com um esplendor nunca antes ocorrido depois da Constituição de 1976 e com as primeiras eleições ocorridas em dezembro de 1976.

As principais características do município dos nossos dias passaram a ser: o amplo direito de sufrágio (todos os cidadãos recenseados no município, homens ou mulheres com mais de 18 anos de idade); a eleição directa não só de uma assembleia municipal órgão deliberativo à qual se acrescentavam todos os presidentes de junta de freguesia, igualmente directamente eleitos, mas também de uma câmara municipal também directamente eleita, pelo sistema proporcional (método d'Hondt) e com um número de vereadores adequado à população do município; a ausência de qualquer representante do governo; e uma tutela restrita à mera legalidade, podendo apenas os tribunais aplicar sanções em caso de prática por acção ou omissão de ilegalidades.

Bibliografia adicional:

CAETANO, Marcello – Manual de Direito Administrativo, 10^a ed., Lisboa, 1973, pp. 143

LOBO D'ÁVILA, J. Thomaz – Estudos de Administração, Lisboa, 1874

OLIVEIRA, António Cândido de – Direito das Autarquias Locais, 1^a ed, Coimbra, 1993

MELO ALEXANDRINO, José de – Direito das Autarquias Locais, in Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. IV (coord.s Paulo Otero e Pedro Gonçalves), Coimbra, 2010

CATROGA, Fernando – Geografia dos Afectos Pátrios. As Reformas Político-Administrativas (séculos XIX e XX), Coimbra, 2014

MANIQUE, António Pedro/ OLIVEIRA, António Cândido de – O Mapa Municipal Português (1820-2020). A Reforma de Passos Manuel, Braga, 2020