

**ANTÓNIO CÂNDIDO MACEDO DE OLIVEIRA**

**A AUTONOMIA MUNICIPAL:  
EVOLUÇÃO E SIGNIFICADO ACTUAL**

Dissertação apresentada na  
Universidade do Minho para  
obtenção do grau de doutor em  
Ciências da Administração na  
especialidade de Administração  
Pública

**UNIVERSIDADE DO MINHO  
BRAGA 1988**

## NOTA EXPLICATIVA

O tema do presente trabalho foi escolhido em 1982, após a frequência do Curso de Pós-Graduação em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

No início da investigação, houve que resolver o problema constituído pela dificuldade de obter, na Biblioteca da Faculdade de Direito de Coimbra, elementos de bibliografia essenciais, por razões conjunturais de reorganização dos respectivos serviços.

Tal dificuldade foi ultrapassada através de contactos estabelecidos com a Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, os quais permitiram o acesso a uma biblioteca igualmente excelente, sem problemas de obtenção da bibliografia desejada. Aproveitou-se, ao mesmo tempo, a possibilidade, assim oferecida, de contactar mais directamente com a literatura jurídica espanhola sobre o tema objecto da investigação, especialmente a publicada na sequência da Constituição de 1978.

A necessidade de uma dedicação intensa ao trabalho de investigação determinou a solicitação da equiparação a bolseiro, a qual foi prontamente concedida pela Universidade do Minho, mas com a condição de ser utilizada na preparação da tese de doutoramento.

Tornou-se, pois, necessário elaborar um plano de investigação e encontrar um orientador de tese, tarefas para as quais se encontrou o melhor acolhimento na Faculdade de Direito da vizinha Galiza. e o resultado desse trabalho que é agora apresentado a apreciação.

é este o momento adequado para cumprir o dever de agradecer àquelas pessoas que estiveram mais de perto ligadas a esta caminhada.

Assim, agradecemos ao Prof. Doutor Rogério Soares, da Faculdade de Direito de Coimbra, os ensinamentos, a atenção e estímulos recebidos durante a frequência do Curso de Pós-Graduação.

Ao Prof. Doutor Perez Gonzalez, Director da Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, em 1984, e ao Prof. Doutor Martinez Puñal o acolhimento inicial dispensado e sempre mantido.

Ao Prof. Doutor José Luis Carro, Catedrático de Direito Administrativo da mesma Faculdade, a aceitação da orientação da tese e o constante acompanhamento, conselho e incitamento dirigidos à respectiva elaboração. Só assim foi possível concluir - em devido tempo - este trabalho.

Aos professores e colegas assistentes da Universidade do Minho que, ao longo destes anos, se interessaram pelo bom andamento dos trabalhos de elaboração da tese, devendo-se uma especial referência aos sucessivos reitores (Prof.s Doutores Lúcio Craveiro da Silva, João de Deus Pinheiro e Sérgio Machado dos Santos) e ao Presidente

da Unidade Científico-Pedagógica de Economia e Gestão (Prof. Doutor Rui Rodrigues).

Ao Sr. Duarte Silva, pelo cuidado e inteira disponibilidade manifestada no tratamento da tese em processador de texto.

Uma nota ainda para dizer que os sublinhados existentes no texto são da responsabilidade do autor, salvo indicação expressa em contrário.

## SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| AJDA    | Actualité Juridique. Droit Administratif                                      |
| AR      | Assembleia da República   |
| CRP     | Constituição da República Portuguesa de 1976                                  |
| DAC     | Diário da Assembleia Constituinte   |
| DAR     | Diário da Assembleia da República   |
| DOV     | Die Oeffentliche Verwaltung   |
| DVB1    | Deutsches Verwaltungsblatt  |
| GG      | Grundgesetz - Lei Fundamental de Bonn de 1949                                 |
| RAP     | Revista de Administración Pública   |
| RDP     | Revue du Droit Public et de la Science Politique en<br>France et a l'étranger |
| REDA    | Revista Española de Derecho Administrativo                                    |
| REDC    | Revista Española de Derecho Constitucional                                    |
| REVL    | Revista de Estudios de la Vida Local  |
| REALyA  | Revista de Estudios de la Administración Local y<br>Autonomica                |
| RISA    | Revue Internationale des Sciences Administratives                             |
| RTDP    | Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico                                       |
| VVDStRL | Veroeffentlichungen der Vereinigung der Deutschen<br>Staatsrechtslehrer       |

## INTRODUÇÃO

O objectivo do presente trabalho consiste em averiguar o sentido com que deve ser acolhido o principio da autonomia municipal consagrado no nosso ordenamento juridico a nivel constitucional(1). A limitação do objecto do estudo ao âmbito dos municipios deve-se, por um lado, ao facto de estes constituirem as autarquias locais de maior tradição e importância no nosso pais e, por outro, ao facto de o estudo simultâneo da autonomia das freguesias, municipios e regiões administrativas (ainda não criadas) e ainda de "outras formas de organização territorial autárquica" cuja criação a Constituição igualmente prevê (artº 238º nº 3) determinar uma dispersão da atenção, com prejuizo do aprofundamento da noção de autonomia municipal.

O método utilizado para atingir tal fim teve em atenção, desde logo, que a consagração da autonomia das autarquias locais e, assim, dos municipios, no nosso pais não constitui um fenomeno especifico do nosso direito mas antes faz parte de um quadro mais vasto que é o renovado interesse pelas instituições locais verificado na Europa do pós-guerra principalmente naqueles paises que experimentaram soluções politicas de tipo ditatorial ou autoritário.

Esse interesse encontrou uma forte expressão nos textos constitucionais que então foram elaborados. Assim, na Constituição Italiana de 1947 (artºs 5º e 128º), na Lei

Fundamental de Bonn (GG) de 1949 (artº 28º) e na Constituição Francesa de 1946(2). Cerca de trinta anos mais tarde, o mesmo interesse pelas instituições locais vai acompanhar o restabelecimento dos regimes democráticos em Portugal e Espanha e encontrar igualmente consagração nas Constituições que consolidam, na Península, o regime democrático. é o que sucede com a Constituição da República Portuguesa de 1976 (artºs 6º e 237º e sgs) e com a Constituição Espanhola de 1978 (artºs 137º e sgs).

Teve ainda em atenção, o método aqui seguido, que o interesse pelas instituições locais em todos estes países(3) está profundamente ligado à formação e consolidação do Estado de Direito Liberal (Estado Constitucional) no século XIX e sua posterior evolução. Daí, o entendimento de que uma particular atenção à evolução histórica das instituições locais nos países acima referidos era do maior interesse para compreender o significado actual da autonomia municipal. Com efeito, apesar das especialidades existentes em cada Estado, há profundas semelhanças que permitem afirmar que este instituto pertence ao património político-jurídico comum dos países com os quais o nosso tem especiais afinidades. Aliás esse património comum estende-se mesmo actualmente à Europa Ocidental como resulta da recente elaboração de uma Carta Europeia da Autonomia Local(4).

Teve finalmente em consideração que, após a II Guerra Mundial e por força da consolidação do Estado-

-Providência, abriu-se uma crise do conceito de autonomia municipal cuja solução não está ainda encontrada.

É neste contexto que se deve compreender que o presente trabalho tenha sido dividido em três partes.

Na primeira, de natureza histórica, procura-se acompanhar e compreender a formação e consolidação do conceito de autonomia municipal(5) desde o século XIX até meados do presente século, na França, Alemanha, Itália, Espanha e Portugal.

Na segunda parte, abre com a descrição das profundas alterações verificadas na realidade político-administrativa dos nossos dias por virtude do processo técnico-industrial(6), procede-se a uma análise da consequente crise do conceito de autonomia municipal e a uma descrição das novas concepções entretanto aparecidas terminando-se com uma reflexão sobre o que deverá entender-se por autonomia municipal no Estado de Direito do nosso tempo.

Na terceira parte, a atenção centra-se naturalmente no estudo da consagração da autonomia local e municipal no nosso ordenamento jurídico, particularmente na Constituição da República Portuguesa de 1976, procurando-se averiguar o seu significado à luz da investigação feita na 1ª e 2ª partes.



## NOTAS

- (1) A Constituição da República Portuguesa fala em autonomia das autarquias locais (artº 6º nº 1) e não em autonomia municipal, mas o artº 238º determina que são autarquias locais, no continente, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (nº 1) e nas Regiões Autónomas, as freguesias e os municípios (nº 2). É, pois, possível falar-se, com toda a propriedade, de autonomia municipal (cfr. infra, III Parte).
- (2) A Constituição Francesa de 1958, que veio substituir a de 1946, revelou-se mais cautelosa nesta matéria, mantendo embora, no artº 72º, de forma clara o princípio da livre administração das colectividades locais, nomeadamente departamentos e municípios.
- (3) Dentre essas instituições locais, o município é, igualmente, a de maior tradição e significado. Note-se que, enquanto em Espanha e Portugal a palavra usada é "município", utilizando-se também, no nosso país, a palavra "concelho", "commune" é a designação utilizada em Itália ("comune") e França (nos princípios da Revolução Francesa falava-se

também de "municipalités") e "Gemeinde" é a denominação usada na Alemanha. Traço comum é o facto de serem instituições anteriores à formação do Estado moderno e constituírem um elemento essencial da administração local. Empregaremos, ao longo deste trabalho, a palavra "município" como denominação comum a todas elas.

(4) Conseil de l'Europe. Charte européenne de l'autonomie locale (1985). Sobre esta convenção celebrada em Estrasburgo em 15 de Outubro de 1985, ver infra, II Parte, Cap. IV.

(5) Embora a expressão mais frequentemente utilizada em França seja a de descentralização territorial ou ainda a de liberdades locais (e não a de autonomia municipal) e na Alemanha se utilize a expressão "kommunale Selbstverwaltung" que traduzida literalmente significa aproximadamente "auto-administração comunal", usamos a expressão "autonomia" municipal não só por ser a que está constitucionalmente consagrada em Portugal, Itália e Espanha, como por ser a que resulta da Carta Europeia da Autonomia Local.

(6) Este fenômeno começou a ter relevância no fim da I Guerra Mundial, mas só atingiu o seu cume depois da II Guerra e, mais concretamente, a partir da implantação das técnicas de planeamento a nível nacional e regional.

## PRIMEIRA PARTE

### A AUTONOMIA MUNICIPAL NO CONTEXTO DO ESTADO LIBERAL: FORMAÇÃO DO CONCEITO TRADICIONAL

A administração municipal dos nossos dias (e, com ela, o princípio da autonomia) está intimamente ligada, no continente europeu, à formação e consolidação do Estado liberal no século XIX, após a Revolução Francesa. Um recuo da perspectiva histórica à Idade Média (e até ainda mais longe) seria porventura interessante, mas não teria em conta o facto essencial que é a formação do Estado moderno fortemente centralizado politico-administrativamente, o qual vai resistir mesmo ao impacto da Revolução Francesa, ainda que a legitimidade do poder vá passar do monarca-soberano para a nação-soberana. É exactamente a partir do modo como se vão estabelecer as relações entre o Estado moderno legitimado pela soberania do povo e os municípios (e outros entes públicos territoriais representativos das comunidades locais) que vai surgir a moderna autonomia municipal. Esta situação pouco ou nada tem a ver com o municipalismo da

Idade Média exactamente pela falta de um Estado tal como hoje o conhecemos(1).

Nesta primeira parte vamos dedicar atenção à formação e consolidação da moderna administração municipal em França e ainda na Alemanha, na Itália, em Espanha e em Portugal. A junção destes países não é arbitrária, pois todos eles possuem hoje constituições elaboradas no pós-guerra, depois da queda de regimes ditatoriais ou autoritários e consagrando todas o principio da autonomia municipal. Ora, tal não sucede por mero acaso sendo antes expressão de uma regra que nos diz que os regimes de liberdade politica tendem a consagrar um regime de autonomia municipal mais ou menos acentuada. A história politico-administrativa destes países comprova-nos isso mesmo.

## Capítulo I - CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO EM FRANÇA; AS LIBERDADES LOCAIS (1789-1958)

O estudo do regime da administração local em França merece especial atenção pela grande influência que exerceu no continente europeu e muito particularmente em Espanha e Portugal.

A formação do regime municipal contemporâneo francês está profundamente ligado à Revolução de 1789(2), mas não foi nos primeiros anos desta que se estruturou de modo estável. Tal só acabou por suceder após importantes movimentos de ideias e acontecimentos políticos que duraram várias décadas.

Alguns momentos merecem especial referência no processo que conduziu à consolidação do regime de administração municipal. O primeiro foi a obra legislativa da Assembleia Constituinte; o segundo, a reforma administrativa de Napoleão; o terceiro, a legislação estabelecida pela Monarquia de Julho no seguimento da corrente de pensamento dos doutrinários; o quarto, a legislação da Terceira República.

1. O "pouvoir municipal" e a administração delegada do Estado exercida por eleitos locais no início da Revolução Francesa (Assemblée Constituante)

a) A lei de 14/12/1789 sobre as "municipalidades"

A actividade da Assembleia Constituinte reflectiu nesta matéria as preocupações de racionalidade e simplicidade que a caracterizaram também noutros domínios. Os membros da Assembleia suprimiram a multiplicidade de circunscrições administrativas até então existentes, muitas das quais com funções imprecisas, criando uma divisão administrativa do território composta de departamentos, distritos, cantões e municípios(3). A tarefa da Constituinte foi facilitada ainda pela abolição dos privilégios das províncias decretada em 4 de Agosto de 1789.

A atenção dos constituintes dirigiu-se em primeiro lugar para as "municipalidades" (lei de 14/12/1789), por razões conjunturais. Procurou-se "regular" o fenómeno que ficou conhecido por "revolução municipal" e que se traduziu na proliferação por todo o país de municipalidades, imitando o exemplo de Paris(4). No debate que precedeu a lei de 14 de Dezembro de frontaram-se duas correntes de opinião. Uma, sustentada por Thouret e pelo Abade de Siéyès, que propunha

municípios de âmbito mais vasto do que a paróquia (até para reduzir a influência dos párocos) e outra, advogando o princípio de que a cada paróquia deveria corresponder um município ("chaque paroisse, chaque commune"). Foi esta última a corrente que saiu vencedora(5). Assim, por esta lei transformou-se a paróquia em município e estendeu-se esta instituição a todo o território francês. Está aqui a explicação do elevadíssimo número de municípios que a França ainda hoje possui (mais de 36.000).

A regulamentação da organização municipal, feita por esta lei, obedeceu ao princípio da uniformidade. Assim, estabeleceu-se, em cada uma delas, um Conselho Geral composto de 6 a 24 membros, conforme a população do município e um órgão executivo ("corpo municipal") composto de 3 a 21 membros. À frente do município estava um "Maire" eleito por dois anos por todos os cidadãos activos e reeligível. O Rei estava representado por um Procurador eleito nas mesmas condições que o "Maire". Todos os órgãos municipais eram eleitos.

No que toca à matéria de atribuições era fundamental o artº.49º. da lei que dispunha do seguinte modo: "Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'état et déléguées par elles aux municipalités".



b) A ideia de "pouvoir municipal": sua origem e natureza

Ressalta deste artigo que os municípios para além das funções que lhes cabiam por delegação da administração geral do Estado tinham uma outra espécie de funções: as próprias do poder municipal.

Esta ideia de "pouvoir municipal" não surgiu de repente na Assembleia Constituinte estando a sua origem na doutrina fisiocrática e nomeadamente num dos seus mais conhecidos representantes, Turgot(6).

Turgot parte de um facto natural que é a associação de famílias numa determinada porção do território com as casas que possuem e as terras que delas dependem. Este conjunto constitui a aldeia, a qual serve já de base à organização paroquial e que Turgot considera "susceptível de uma administração política tão clara como a administração religiosa que o padre aí exerce". A estas comunidades, diz, deve ser-lhes atribuída a administração dos seus assuntos particulares ("les affaires de chaque village") ou seja, as matérias em que todos os habitantes têm um interesse comum. E, acrescenta, são as pessoas aí residentes (mais concretamente os proprietários) quem deve administrar esses assuntos, por serem eles os que nisso têm interesse. A restrição feita a favor dos proprietários está de acordo com

a doutrina fisiocrática, a qual, partindo da ideia de que a fonte da riqueza de uma nação está no rendimento líquido da terra, tende a valorizar a figura do proprietário e a desvalorizar a organização da sociedade por ordens. A grande divisão a ter em conta deve ser entre "proprietários" e "não proprietários".

Esta ideia de "pouvoir municipal" consagrada na lei de 14 de Dezembro vai obter também consagração na Constituição de 1791 ao determinar-se no artº.9º. do Tít.II que "os cidadãos que compõem cada município têm o direito de eleger temporariamente nas formas determinadas por lei, aqueles de entre eles que, sob o título de "officiers municipaux" estão encarregados de gerir os assuntos particulares do município. Poder-lhes-ão ser delegadas algumas funções relativas ao interesse geral do Estado" (7).

Regressemos, entretanto, à lei referida e procuremos ver rapidamente em que consistia a ideia de "pouvoir municipal" e como ela se compatibilizava com a ideia de soberania nacional tão cara aos revolucionários de 1789. Sem fazer aqui os desenvolvimentos que este tema exigiria, fiquemos com a ideia de que o dogma fundamental da Revolução Francesa - a soberania nacional - não saia diminuído pela existência do "pouvoir municipal" e isto porque este se limitava aos "assuntos particulares" da respectiva comunidade.

Enquanto a soberania nacional dizia respeito aos interesses gerais e públicos da nação, o poder municipal dizia respeito apenas aos assuntos particulares (próprios) da comunidade local. O poder municipal era, assim, como que um "poder doméstico, quase privado" cedendo sempre que estivesse em causa a "volonté générale". O município enquanto titular do poder municipal acaba por colocar-se numa situação algo semelhante à dos indivíduos perante o Estado. Gozava de liberdade dentro do respeito pelas leis provenientes da vontade geral da nação. Assim como o Estado respeitava a liberdade dos cidadãos na sua esfera pessoal, assim respeitava a liberdade do município na esfera dos seus assuntos próprios(8). O município possuía uma personalidade civil para a administração do património comum dos habitantes nele residentes(9).

É de salientar a ambiguidade deste poder. Se, por um lado ele representa o ressurgir do município das cinzas a que o tinha reduzido o poder absoluto, por outro, a esfera de tais assuntos era muito limitada (tratava-se, como se disse, de assuntos particulares, "domésticos", "quase familiares") e sempre que a lei regulasse determinado assunto, ele assumia interesse geral e a sua execução caía já no âmbito da administração do Estado. O reduto do poder municipal era assim frágil.

c) A administração do Estado delegada em órgãos municipais eleitos

O relevante papel que coube aos municípios na 1ª. fase da Revolução Francesa - especialmente aos municípios urbanos - só pode ser compreendida se tivermos em conta que, para além do "pouvoir municipal", eles exerciam por delegação, a administração de assuntos de interesse geral do Estado, nos termos da 2ª. parte do artº. 49º. da lei de 14 de Dezembro, através de órgãos eleitos pelos próprios municípios com a quase total ausência de controle por parte do Estado. Recorde-se que o próprio representante do Rei junto do município era eleito pelos habitantes deste tendendo naturalmente a actuar mais como advogado dos seus eleitores do que como representante do monarca(10).

As atribuições dos municípios eram extensas e as mais importantes exigiam a reunião do Conselho Geral ficando as restantes a cargo do "corps municipal". Elas incluíam, para além da gestão dos bens da comuna, da elaboração do orçamento, da realização de obras públicas, da rede viária, da repartição das contribuições directas e da aquisição e alienação de imóveis, outras da maior importância. Assim dispunham de um extenso poder regulamentar nomeadamente em matéria económica (uma lei de 22/7/1791 autorizava os "maires" a taxar o pão e a carne de talho), podiam ainda requisitar a força pública e proclamar a "lei marcial" em

casos de perturbação da ordem pública. Podiam ainda estabelecer impostos extraordinários.

Esta experiência de administração municipal extremamente descentralizada não deu bons resultados falando-se a este propósito da anarquia generalizada(11). Esta situação não se vai prolongar por muito tempo e rapidamente se chegará a um extremo oposto.

## 2. Reforma administrativa napoleónica: a centralização administrativa

A administração local e nomeadamente municipal vai modificar-se profundamente com a queda da Monarquia e a instalação do Terror jacobino. A Convenção estabelece um regime fortemente autoritário, como meio de defesa contra inimigos externos e internos e não vai permitir que as administrações departamentais e municipais constituam obstáculo à política central. "Representantes em missão" foram enviados por todo o território para vencer as resistências locais (as eleições por sufrágio universal decretadas pela Convenção tiveram resultados que a esta foram desfavoráveis) às directivas do governo revolucionário. Unidos de amplos poderes tais representantes podiam nomear officiosamente directórios de departamentos e das municipalidades onde quer que houvesse necessidade(12).

A queda de Robespierre e a entrada em vigor do Constituição do ano III que fixou os detalhes da administração departamental e municipal não trouxe um regresso às liberdades municipais do início da Revolução. Estabeleceu-se junto de cada departamento e de cada município "comissários" nomeados pelo Governo. O comissário junto do departamento tomou o nome de "comissário central" e era o herdeiro dos procuradores gerais síndicos do início da Revolução, anunciando já a figura do prefeito pelos largos poderes que lhe eram conferidos(13). Junto de cada município havia igualmente um comissário do Directório nomeado pelo Governo com um papel semelhante ao do comissário situado junto do departamento. De notar que, neste esquema, as administrações departamentais estavam dependentes do Ministério do Interior e as municipais da administração departamental(14).

Verifica-se assim que, após uma breve experiência de extrema descentralização político-administrativa subsequente ao desencadear da Revolução Francesa se iniciou um processo de afirmação do poder central com apagamento do poder local. Tal processo vai atingir o seu cume com a administração napoleónica(15). Napoleão chegou ao poder em 1799 pelo Golpe de 18 do Brumário (9/11) iniciando-se o período do Consulado. Em pouco mais de um mês é redigida uma

Constituição de cariz autoritário que ficou conhecida por Constituição do ano VIII.

A administração local esteve logo no centro das preocupações de Bonaparte o que bem se revela com a publicação da Lei do Pluviôse do ano VIII (17-2-1800). Este diploma estabeleceu os traços fundamentais da organização administrativa napoleónica. A divisão territorial estabelecida pela Assembleia Constituinte não vai ser posta em causa salvo a substituição do distrito pelo "arrondissement". Assim continuam a existir três níveis principais de administração: o departamento, o "arrondissement" e o município.

As novidades situam-se no funcionamento destas administrações. Por um lado, estabelece-se o princípio de que o exercício da autoridade administrativa deve assentar em agentes individuais ("administrer est le fait d'un seul"), cabendo a órgãos colegiais situados juntos de tais agentes funções auxiliares de mera consulta. Deste modo, está-se nos antípodas dos primeiros tempos da Revolução Francesa que se baseava na aceitação do princípio da autoridade administrativa dos órgãos colegiais. Por outro lado, estabelece-se, inspirada no modelo de organização militar, uma forte vinculação hierárquica entre todos os agentes individuais, estando no topo da hierarquia o Ministro do Interior. Seguem-se-lhe o Prefeito e o Subprefeito e ocupando a base da pirâmide o "Maire".

Figura central desta reforma era o Prefeito nomeado e exonerado pelo 1º. Consul e, depois, pelo Imperador e colocado à cabeça do departamento para aí exercer a autoridade administrativa. Certo era que o Prefeito tinha a assistido-lo dois conselhos - o Conselho de Prefeitura e o Conselho Geral - mas nenhum deles exercia a autoridade administrativa, pois esta cabia exclusivamente ao Prefeito. Este dispunha de serviços ("bureaux") à cabeça dos quais estava colocado um secretário geral nomeado pelo Governo. Para se ter uma ideia mais completa da importância do Prefeito é preciso ter presente que sob as suas ordens directas se encontravam os Subprefeitos nos "arrondissements" e os "Maires" nos municípios. Por tal motivo o Prefeito era o verdadeiro responsável por toda a administração exercida no território do seu departamento.

Vejamos como ficou estruturada a administração ao nível do município. Apesar dos esforços feitos para reduzir o número de "comunas" tal tentativa não logrou êxito e ficou estabelecido que a cada "comuna" corresponderia a sua municipalidade. A organização dos municípios obedeceu ao princípio da uniformidade e o Conselho Municipal e o "Maire" eram os seus órgãos. Houve uma preocupação, ainda que de âmbito reduzido, de adaptar alguns aspectos da organização municipal de acordo com o número de habitantes, mas isso traduziu-se apenas no número de adjuntos do "Maire", na nomeação de um comissário de polícia para aqueles que



tivessem mais de 5.000 habitantes e no modo da respectiva nomeação, Nos municípios de mais de 5.000 habitantes, o "Maire", adjuntos e comissário eram nomeados pelo Governo, sob proposta do Prefeito. Nos outros tal poder cabia ao Prefeito. Ao lado do "Maire" funcionava um Conselho Municipal, órgão meramente consultivo, reunindo uma vez cada ano e por um periodo máximo de quinze dias. O número de conselheiros municipais dependia do número de habitantes do município e, sob o regime estabelecido pela Constituição do ano VIII, eram escolhidos pelo Prefeito. A partir do ano X as assembleias cantonais colaboravam na escolha desses conselheiros. Temos assim uma administração municipal centrada num agente individual (o "Maire") submetido a uma cadeia hierárquica e titular da autoridade administrativa dentro do município. Certo é que existia também o Conselho Municipal ao qual competia, nomeadamente, administrar as propriedades comuns do município e deliberar sobre as necessidades particulares da municipalidade. Porém, este Conselho não provinha da eleição dos municípes, reunia apenas uma vez por ano e, no máximo, durante quinze dias, não tendo na prática efectivos poderes. Aliás, o artº.59º. da Lei do 28 do Pluviôse dispunha que "as administrações locais estabelecidas quer para cada divisão municipal, quer para porções mais extensas do território eram subordinadas aos ministros".

Estamos assim no extremo oposto do modelo estabelecido nos princípios da Revolução. Em vez de órgãos eleitos pelos habitantes dos municípios, temos órgãos constituídos pelo poder discricionário da administração central; em vez de uma área delimitada de competências próprias ("pouvoir municipal"), uma total subordinação hierárquica; em vez do exercício livre de competências delegadas pela administração geral do Estado, uma actuação subordinada a ordens directas da cadeia hierárquica estabelecida.

Esta centralização administrativa marcou de tal forma a administração central francesa que nunca mais a democracia local se pôde restabelecer, nas palavras de M. BOURJOL, desta "cura" de centralismo(16).

### **3. As ideias descentralizadoras e as leis da Monarquia de Julho**

A organização administrativa severamente centralizada estabelecida pelo Imperador, vai sofrer, após a queda deste, duras críticas.

No período da Restauração (1814-1830) uma ala de extremistas (os legitimistas puros) vai defender um regresso a formas de organização político-administrativa anteriores a 1789, mas não propriamente às estruturas da monarquia

absoluta: o seu modelo é o das liberdades municipais da Idade Média. As tentativas deste grupo não obtiveram êxito tendo-se mantido no essencial, durante a Restauração, a estrutura administrativa de Napoleão.

a) Benjamin Constant: o "pouvoir municipal" e a soberania popular

Mais significativas vão ser as críticas dirigidas por aqueles que ficaram conhecidos pelo nome de doutrinários e que têm como figuras proeminentes Benjamin Constant, Guizot e Henrion de Pansey. Ao lado deste grupo costuma também ser mencionado Alexis de Tocqueville. O pensamento dos doutrinários apelava para uma descentralização administrativa dentro da ideia de que ao governo competia a administração dos assuntos de interesse geral, mas não a administração dos assuntos locais.

Importa determo-nos um pouco no pensamento de B.Constant. As ideias de poder municipal e de poder local deste autor têm de ser vistas no conjunto do seu pensamento politico(17). A ideia-chave de B.Constant é a de que a soberania é um poder limitado. Ele aceita, como bom liberal que é, a supremacia da vontade geral sobre a vontade particular. Mas previne logo que este princípio tem de ser bem compreendido na sua natureza e na sua extensão. E esclarece: "Numa sociedade fundada sobre a soberania do povo

é certo que não pertence a nenhum indivíduo, a nenhuma classe, submeter o resto à sua vontade particular; mas é falso que a sociedade toda inteira possua sobre os seus membros uma soberania sem limites"(18). E isto porque: "os cidadãos possuem direitos individuais independentes de toda a autoridade social ou política e toda a autoridade que viola esses direitos torna-se ilegítima. Os direitos dos cidadãos são a liberdade individual, a liberdade religiosa, a liberdade de opinião na qual está compreendida a sua publicidade, o gozo da propriedade, a garantia contra todo o arbitrio. Nenhuma autoridade pode atingir estes títulos, sem destruir o seu próprio título". Daqui resulta que "a soberania do povo não é ilimitada; ela está circunscrita nos limites que lhes traçam a justiça e os direitos dos indivíduos. A vontade de todo um povo não pode fazer justo o que é injusto(19).

É exactamente a partir desta mesma ideia de soberania como poder limitado que se desenvolve a ideia de poder municipal. A vontade geral, diz, não é mais respeitável do que a vontade particular logo que saia da sua esfera. A esfera da vontade geral é a dos assuntos que a todos pertencem. A direcção dos assuntos de todos, a todos pertence. O que não diz respeito senão a uma fracção deve ser decidido por essa fracção; o que não diz respeito senão ao indivíduo, não deve ser submetido senão ao indivíduo(20).

B.Constant detém-se a demonstrar através de um exemplo as suas ideias. Faz supor uma nação com um milhão de indivíduos repartidos num certo número de municípios. Faz notar que dentro de cada município, cada indivíduo terá interesses que apenas a ele respeitarão e que, por conseguinte, não deverão ser submetidos à jurisdição do município. Haverá outros que interessarão os outros habitantes do município e esses interesses serão da competência municipal. Esses municípios, por sua vez, terão interesses que dirão respeito apenas ao seu interior e outros que se estenderão a um "arrondissement". Os primeiros serão da competência puramente municipal, os segundos da competência do "arrondissement" e assim por diante até aos interesses gerais, comuns a todos os indivíduos que formam o milhão que compõem a população. Daí que a autoridade nacional, a autoridade de "arrondissement" e a autoridade municipal devam permanecer cada uma na sua esfera(21).

Deste entendimento, B.Constant faz derivar um princípio que considera fundamental. Tem-se considerado até ao presente, afirma, o poder local como um ramo do poder executivo, mas erradamente. Para Constant o poder municipal é distinto do poder executivo. E isto porque actuam em esferas diferentes. O poder executivo actua num campo - o da satisfação dos interesses gerais - que não é o do poder municipal. Por sua vez, o poder municipal actua num âmbito - a satisfação dos interesses municipais - que não é o do

poder executivo. Não lhe faz concorrência. Nesta perspectiva bem se compreende que Constant afirme que o poder local não deve nunca entravar o poder executivo e que não deva também de nenhum modo dele depender (22).

Estão aqui claramente expressos os elementos de uma concepção de autonomia que vai marcar de forma decisiva todo o século XIX e vai chegar aos nossos dias. Vai defender-se que cabe aos municípios, e exclusivamente a eles a administração dos assuntos que lhes dizem respeito (os assuntos municipais), através de órgãos eleitos pelos cidadãos residentes na respectiva comunidade e que o Estado não deve interferir nessa administração, pois se trata de matérias que não lhe dizem respeito, ou seja, que saiem da sua esfera de competência. Está aqui fundamentado o conceito clássico de autonomia municipal.

**b) Alexis de Tocqueville: o município como limite ao poder absoluto da maioria**

Outro autor que teve profunda influência na elaboração do pensamento da descentralização que se consolidou no século XIX foi A. de Tocqueville. Para compreender o pensamento de Tocqueville importa ter bem presente este passo do seu livro "A Democracia na América": "Considero como ímpia e detestável a máxima que faz com que em matéria de governo a maioria de um povo tenha todos os

direitos; mas, por outro lado, considero que a origem de todos os poderes deve residir na vontade da maioria. Estarei eu em contradição comigo próprio?" (23).

Para Tocqueville a democracia - o poder da vontade da maioria - é o resultado de uma evolução histórica que ele constata ao longo dos séculos, uma evolução que nada poderá deter e que o autor observa com uma espécie de "terror religioso". Terror, pelas consequências gravíssimas que dela poderão advir, e terror religioso, porque a encara com um enorme respeito, vendo nela a mão de Deus. "Pretender interromper o curso da democracia equivaleria a lutar contra o próprio Deus" escreve em notável introdução ao livro já referido e na qual descreve a ascensão histórica da democracia. O risco que Tocqueville vê no regime democrático é o poder absoluto nas mãos da autoridade central. No regime aristocrático tal não era possível, pois existiam poderes intermédios entre o soberano e os súditos. O poder estava repartido (24). Com a progressiva e irresistível igualdade de condições entre todos os indivíduos "os cidadãos tornam-se mais pequenos e a sociedade parece maior" (...) (25). Foram desaparecendo os poderes intermédios e tudo se concentrou num único lugar - o poder central. Tal situação verificou-se mesmo já antes da Revolução. O regime absoluto já continha todos os ingredientes de concentração do poder que a Revolução veio pôr de manifesto com o princípio da vontade da maioria. Já então estavam destruídos os corpos

intermédios. Tocqueville esboça uma imagem do despotismo que, por esta via, poderá reaparecer no mundo: "vejo uma multidão imensa de homens parecidos e de igual condição, que giram sem descanso(...)". Acima desta vasta multidão ergue-se um poder imenso e tutelar que se encarrega, sem a ajuda de ninguém, de organizar os divertimentos e os prazeres de todos, e de velar pelo seu destino. É um poder absoluto, pormenorizado, ordenado, previdente e doce" (26).

Desta constatação não se segue que o autor entenda que se deva baixar os braços perante as tendências nefastas do poder democrático. Elas não são invencíveis, declara, e o principal objectivo do livro mencionado é precisamente combatê-las(27). "O poder absoluto, escreve, é, em si próprio, uma coisa má e perigosa. O seu exercício está acima das forças do homem seja ele qual for e só Deus pode ser todo poderoso, pois só nele se encontram a sabedoria e a justiça absolutas" (28). A obediência do cidadão à sociedade não é, por isso, ilimitada. Ele obedece porque está convencido de que é útil estar unido aos seus semelhantes e porque sabe que esta união não pode existir sem um poder regulador. Deve, portanto obediência à sociedade em tudo o que diz respeito aos deveres dos cidadãos uns para com os outros, mas no que diz respeito a si próprio o indivíduo permanece livre e só presta contas a Deus. "O cidadão é o único e melhor juiz do seu próprio interesse, não tendo a sociedade o direito de intervir nas suas acções a não ser



quando se sente lesada por elas ou quando tem necessidade do seu concurso" (29).

Para Tocqueville o município no seu conjunto, e em relação ao governo central, está na mesma situação que um indivíduo e, portanto, é ela própria o único e melhor juiz do seu próprio interesse. No pensamento deste autor "os corpos municipais e as administrações regionais constituem outros tantos obstáculos invisíveis que retardam e enfraquecem a torrente da vontade popular, dividindo-a" (30). O valor que Tocqueville dá à descentralização, ao poder dos municípios, está nisso mesmo, no facto de serem uma espécie de "corpos intermédios" situados entre o poder democrático absoluto e os indivíduos. Daí que não seja de estranhar a afirmação que faz de que o que mais admira na América não são os efeitos administrativos da descentralização, mas sim os efeitos políticos (31). Refere-se aqui, sem dúvida, à limitação do poder que resulta da descentralização. Por outro lado, tal como B.Constant, também Tocqueville vê no amor pela comunidade que resulta da sua auto-administração a fonte de uma maior ligação do cidadão com a pátria.

**c) As leis de 1831 e 1833: as bases da moderna descentralização administrativa**

O pensamento dos doutrinários que se foi formando e divulgando durante o período da Restauração vai ter

consagração no regime mais liberal da Monarquia de Julho através de diversas leis que vão abrir fendas no edifício administrativo construído por Napoleão.

Desde logo, é de ter em conta a Constituição de 1830, a qual previa no seu artº 69º nº 7 que, no mais curto prazo possível, seriam publicadas leis regulando as instituições departamentais e municipais com base num sistema electivo.

Tal vai suceder pela alteração, por um lado, do modo de recrutamento dos membros dos Conselhos gerais e municipais e pelo alargamento, por outro, dos poderes destes órgãos(32).

Assim, por uma lei de 21 de Março de 1831, o conselho municipal passa a ser eleito directamente, embora por sufrágio restrito. O mandato dos conselheiros municipais é de seis anos, mas com renovação por metade de 3 em 3 anos. Os "maires" e seus adjuntos continuam a ser nomeados pelo poder executivo, mas devem ser escolhidos entre os conselheiros eleitos. Para além desta lei de organização municipal importa mencionar também uma lei respeitante às atribuições municipais datada de 18 de Julho de 1837 que alarga o âmbito de competências dos conselhos municipais e o direito de tomar decisões imediatamente executórias, embora a regra continuasse a ser a sujeição das deliberações do conselho municipal a tutela administrativa sob a forma de aprovação(33).

Esta legislação não representou a radical alteração do modelo de administração napoleónica mas apenas o reconhecimento aos entes locais de poderes de acção própria, ainda que dentro de apertados limites. Tais limites evidenciavam-se no reduzido âmbito de funções atribuídas a esses entes as quais se situavam essencialmente no campo da administração patrimonial; revelavam-se ainda na manutenção da nomeação dos "Maires" e seus adjuntos, na preponderância dos prefeitos com largos poderes de tutela e mesmo a eleição dos órgãos colegiais, nomeadamente o conselho municipal, era feita por sufrágio limitado(34).

Podemos concluir afirmando que o pensamento dos doutrinários não encontrou no plano legislativo a esperada correspondência com o plano das ideias. Tal facto pode explicar-se à luz da estabilidade política encontrada após 1830. Depois do entusiasmo dos primeiros anos da Revolução que conduziram a uma extrema descentralização territorial - em oposição à centralização do Ancien Régime - com um débil poder central e após um período de rigorosa centralização político-administrativa com fortalecimento do poder central por reacção aos excessos revolucionários e exigida também pelas graves dificuldades internas e externas que a França atravessava, abriu-se um período de acalmia caracterizada pela consolidação do Estado liberal e traduzido num prudente equilíbrio entre o poder central e as liberdades locais. Não se tratava agora de "derrubar" ou considerar como inimigo, o

poder central, pois este estava nas mãos da burguesia liberal, nem havia agora o perigo de o poder central cair nas mãos quer dos legitimistas puros, saudosos do "Ancien Régime", quer do operariado urbano.

Foi possível compatibilizar o poder central com o "poder local" dentro da ideia de que àquele cabia a administração dos assuntos de interesse geral e aos entes locais a administração dos assuntos de interesse puramente local.

#### 4. A consolidação da descentralização administrativa na III República: as liberdades locais

A descentralização territorial que tomou forma no regime da Monarquia de Julho vai aprofundar-se e consolidar-se durante a III República (1870-1940).

No período que decorreu entre o fim da Monarquia orleanista e a III República assiste-se, entretanto, a avanços e recuos da descentralização territorial. Na II República (1848-1852) o recrutamento dos conselhos locais passa a ser feito por sufrágio universal (1848) e os "Maires" dos municípios de menos de 6.000 habitantes passam a ser eleitos. No II Império (1852-1870) e numa primeira fase regressou-se à nomeação dos Maires, mas mais tarde pelas leis de 18/7/1866 e 24/7/1867 avançou-se na

descentralização alargando-se a lista dos assuntos da competência dos conselhos gerais e municipais.

Na III República a lei "sur l'organisation municipale" de 5 de Abril de 1884 tornou-se a lei fundamental dos municípios(35).

Por esta lei estabelecia-se em cada município um Conselho Municipal eleito por 4 anos e composto por um número de membros que variava entre 10 e 36. Este órgão deliberava, nos termos do artº.61º., sobre todos os assuntos municipais ("Le Conseil Municipal régle par ses délibérations les affaires de la commune"). Tais deliberações eram executórias, salvo excepções limitadas e especificadas. Ao contrário do que sucedia no domínio da legislação da Monarquia de Julho, a liberdade passava a ser a regra e a tutela a excepção. O Conselho Municipal elegia ainda de entre os seus membros o "Maire" e os seus adjuntos, estes também em número variável. O "Maire" exercia uma dupla função: era agente do Estado e, nessa qualidade, desempenhava determinadas competências sob a direcção do Prefeito, e era órgão do município e, nessa qualidade, executava as deliberações do Conselho Municipal não sob a direcção mas apenas sob o controle ("surveillance") do poder central.

Com esta lei, bem como com a referente aos departamentos, fixaram-se os elementos essenciais da administração local francesa que chegou aos nossos dias.

No que toca à administração municipal ela alicerçava-se, como vimos, na gestão dos "affaires de la commune" por órgãos eleitos dentro da comunidade local, sujeitos a uma tutela do poder central de âmbito limitado. Trata-se de um modelo que está longe daquele que, por breve tempo, se estabeleceu na primeira fase da Revolução Francesa (cfr. supra nº.1), mas que, no outro extremo, conserva as devidas distâncias em relação ao modelo napoleónico (cfr. supra nº.2). Assim, se é certo que continuou a existir uma administração estadual fortemente centralizada e hierarquizada estendendo a sua acção por todo o território nacional, cabendo-lhe a gestão dos assuntos de administração de maior importância e interesse geral e ocupando nela lugar de relevo o Prefeito(36), também é certo que existia uma administração local descentralizada que pelo facto de lhe caber, em princípio, a administração de todos os assuntos locais e de dispor de órgãos eleitos assumia um valor que não podia ser ignorado. Tal valor não se confinava no plano meramente administrativo mas entrava no plano político e residia no facto de os titulares dos órgãos políticos locais e nomeadamente municipais invocarem perante os órgãos do poder central a sua qualidade de eleitos locais com mandato

para defender os interesses das respectivas comunidades. Forma-se, assim, uma classe política local que o poder central tem de ter em conta na sua acção. Opera-se, deste modo, uma distribuição territorial do poder e, do mesmo passo, um limite ao poder central. Cria-se uma situação bem diferente da que resultaria da implantação de um modelo napoleónico puro. A reivindicação das liberdades locais vai acompanhar sempre os regimes de liberdade política(37).

Pelo contrário, o aparecimento de Estados totalitários ou autoritários faz desaparecer as liberdades locais. É o que sucede em França com o "Estado-francês" (1940-44). O governo de Vichy suprimiu a eleição como forma de recrutamento das autoridades municipais (com excepção dos pequenos municípios) e reforçou os poderes de tutela.

Acabada a Guerra e restabelecido um regime de liberdade política vai ser dado de novo um impulso à autonomia local e nomeadamente municipal.

##### **5. A "livre administração" das autarquias locais nas Constituições francesas do pós-guerra**

Restabelecidas, depois da II Guerra Mundial, as instituições democráticas em França, foi elaborada por uma Assembleia Constituinte, uma nova Constituição que, submetida a referendo popular e aprovada em 13 de Outubro de

1946, foi promulgada em 27 do mesmo mês dando início à IV República(38).

Nesse diploma, para além da consagração dos direitos do homem e dos princípios democráticos de governo, estabeleceu-se igualmente o princípio da "livre administração" das autarquias locais através de conselhos eleitos por sufrágio universal (artº 87º). A Constituição de 1946 dedicou mesmo todo o título X às autarquias locais (artºs 85 a 89º) determinando-se no artº 85º que a República, una e indivisível, reconhece a existência de autarquias locais(39) que são nomeadamente os municípios e os departamentos. Assegurava, para além do princípio da livre administração por conselhos eleitos, a execução das decisões desses conselhos pelo seu "maire" ou o seu presidente (artº 87º). Por sua vez, o artº 89º previa a publicação de leis orgânicas que alargariam as liberdades departamentais e municipais.

Os princípios constitucionais aqui referidos não encontraram a devida concretização na legislação administrativa subsequente e em 1958 surge uma nova Constituição, igualmente aprovada por referendo popular (28 de Setembro de 1958) que, embora de forma mais restrita, consagra o princípio da livre administração das autarquias locais por conselhos eleitos e nas condições previstas na lei (artº 72º). Esta referência à lei deve ser conjugada com o artº 34º, o qual prescreve que os princípios fundamentais



da livre administração das autarquias locais, das suas competências e dos seus recursos são determinados por lei votada pelo Parlamento.

Estes princípios constitucionais foram entendidos pela doutrina largamente maioritária como constituindo a aceitação do entendimento tradicional da descentralização territorial cuja "pedra angular" continua a ser na linha do pensamento de A. de Tocqueville a diferenciação dos interesses nacionais (gerais) e particulares (locais), respeitando os primeiros à centralização e cabendo os segundos no domínio da descentralização(40).

De um modo geral, os autores franceses consideram como elementos ou condições da descentralização territorial a personalidade jurídica das autarquias locais, o reconhecimento da existência de assuntos locais ("affaires locales") e a gestão autónoma desses assuntos por órgãos que emanam da própria autarquia local, (através de eleições(41).

Como é natural cada autor salienta um ou outro destes elementos, sem desprezar os restantes, pondo em relevo ora o aspecto dinâmico, ora o aspecto estático. Assim, e quanto a este aspecto, G.Vedel, M.Waline e J.-M. Auby-R. Ducos-Ader, entre outros, destacam a descentralização numa perspectiva de transferência de poderes de decisão do Estado para as autarquias locais, enquanto por exemplo A. de Laubadère, G. Burdeau sublinham a ideia de uma comunidade local que se administra a si mesmo,

ou seja, gere de forma autónoma os seus próprios assuntos (assuntos locais).

Charles Eisenmann é um caso muito particular pois, ao contrário dos restantes AA. que partem da realidade política francesa para a elaboração das suas teorias da descentralização, formula para esta uma teoria pura com pretensão de validade para todos os tempos e lugares(42).

Também todos os AA franceses referem ao tratar o tema da descentralização, a existência da tutela administrativa(43) que consideram necessária, pois sem ela seria a anarquia. Sendo necessária, a tutela administrativa constitui, no entanto, um limite à descentralização(44) pois restringe a liberdade de acção (a autonomia) das autarquias locais. Pode dizer-se que quanto mais ampla for a tutela menor é a autonomia local e só quando aquela se limita à verificação da legalidade dos actos das autarquias locais a autonomia atinge a maior expressão, Apesar disso, os autores franceses que escreveram após as Constituições de 1946 e 1958 admitem não só a existência de um controle de legalidade, como de um controle de mérito (oportunidade) de acordo, aliás, com a tradição do direito positivo francês(45). A tutela tem, no pensamento destes AA., por finalidade não só defender o interesse nacional contra os abusos praticados pelas autarquias locais, mas também as próprias autarquias locais por má gestão ou prejuízo para os respectivos habitantes(46). A lei de 2 de Março de 1982 veio

modificar profundamente o instituto da tutela pois veio restringi-lo à verificação da mera legalidade.

## 6. Conclusão

Uma perspectiva histórica sobre a evolução da administração local em França mostra-nos, como vimos, a existência de dois modelos opostos: um de descentralização extrema, subsequente à eclosão da Revolução Francesa (ainda no tempo da Assembleia Constituinte) e outro, de extrema centralização, surgido em boa parte como reacção ao modelo anterior e que teve o seu auge com Napoleão. A mesma perspectiva histórica mostra-nos que se foi consolidando ao longo do século XIX um modelo situado entre esses dois extremos, construído, porém, a partir da centralização administrativa napoleónica e que conservou as marcas desta.

No modelo imediatamente subsequente à Revolução Francesa houve a tendência para confiar a municípios dotados de órgãos eleitos largos poderes quer no âmbito de assuntos próprios, quer no âmbito de assuntos delegados (pela administração estadual). Tais poderes, mesmo os delegados, eram exercidos com ampla autonomia, pois o controle estadual era praticamente inexistente, sendo muito significativo o facto de o próprio representante do poder central no município ser eleito pelos residentes neste. Este sistema não provou bem, como dissemos, e foi-se formando rapidamente

um modelo centralizador que teve a sua máxima expressão com as leis administrativas napoleónicas. Agora, a administração local era exercida por agentes individuais nomeados pelo Governo (o "Maire" nos municípios e o Prefeito nos departamentos) submetidos a uma cadeia hierárquica, sendo secundaríssimamente o papel atribuído a conselhos consultivos (igualmente nomeados) que funcionavam quer junto do Maire, quer junto do Prefeito.

Este modelo autoritário foi objecto de fortes críticas e, a partir dele, foi-se consolidando progressivamente um sistema de administração local assente na ideia de que cabia ao Estado a administração dos assuntos de interesse geral (os interesses da colectividade nacional) e às autarquias locais, nomeadamente aos municípios a administração dos assuntos locais ("affaires locales"). Determinantes para este modelo foram as contribuições dadas por Benjamin Constant e Alexis de Tocqueville.

Não é por acaso que este modelo ficou conhecido pela designação de descentralização territorial, principalmente nos estudos jurídicos. Com efeito, ele foi elaborado a partir da centralização administrativa, que não foi posta em causa nos seus fundamentos, sendo apenas limitada exactamente pela descentralização administrativa. Entendia-se que deviam ser descentralizadas aquelas atribuições que, por respeitarem a assuntos locais, estavam indevidamente a ser exercidas pelo poder central. Continuou,

porém, indiscutida a ideia de que ao Estado cabia a administração dos assuntos nacionais, considerando-se como tais aqueles que o Estado entendia deverem ser objecto de um tratamento igual para todo o território estadual e foi-se criando um aparelho de administração pública estadual que, frequentemente, utilizava as autarquias locais, atribuindo-lhes por delegação o exercício de poderes administrativos e servindo-se dos órgãos destas (Prefeito e "Maire") como agentes do Estado.

As autarquias locais (municípios e departamentos) cabia a administração dos assuntos locais, dispondo para o efeito de órgãos eleitos (a nível municipal, o Conselho Municipal e o "Maire"), de personalidade jurídica (a personalidade jurídica possibilitava aos municípios aparecer perante o Estado como sujeitos de direito - tal como os indivíduos - exigindo o respeito das liberdades locais, em paralelo com a defesa pelos cidadãos, das liberdades individuais), de património e meios financeiros próprios e a sujeição a um controle estadual mitigado para cumprimento da lei e defesa dos interesses nacionais.

Esta concepção, que vai chegar até aos nossos dias, está ligada à ideia de Estado liberal, ou seja, de um Estado que respeita as liberdades individuais e que, sem prescindir de cuidar dos assuntos que respeitam à comunidade nacional, estabelecendo para o efeito um aparelho administrativo centralizado cuja cabeça é o Governo, não tem contudo a

pretensão de absorver toda a vida político-administrativa do país, respeitando as "liberdades locais" (47).

## N O T A S

- (1) M. Caetano - O Município na Reforma Administrativa (Conferência), Lisboa, 1936, p.9. No mesmo sentido M.S. Giannini (cir. infra, p.80). Ver ainda J.-M. Pontier - L'état et les collectivités locales - La répartition des compétences, Paris, 1976, pp.330/331.
- (2) M. Dendas, Le Gouvernement Local - La centralisation et la décentralisation administratives, Paris, 1930, pp.140 e sgs. Para uma mais completa informação histórica sobre as transformações introduzidas na administração local francesa, neste período e seguintes, consulte-se: J. Godechot - Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Puf, Paris, 2ª.ed, 1968, p.91 e sgs; J. Ellul - Histoire des Institutions - 5 - Le XIX siècle, Paris, Puf, 2ª.ed, 1982, esp. pp.58 e sgs e 112/113; 140 e sgs; 164 e sgs; 363 e sgs; G. Sautel - Histoire des Institutions Publiques depuis la Révolution française - administration-justice-finances, 5ª.ed., Paris, 1982, pp.469 e sgs.; A. Laubadère - Traité de Droit Administratif,

T.1, 9ª.ed., Paris, 1984, pp.109 e sgs.; F.Burdeau - Liberté. Libertés Locales Chéries!, Paris, 1983.

- (3) Traduzimos a palavra "commune" por "município" e não por comuna por entendermos ser o termo "município" aquele que melhor exprime a realidade jurídica e político-administrativa contida na palavra "commune". Acresce, por outro lado, que é frequente, em França, a utilização de expressões como "conseil municipal", "corps municipal", "réforme municipal", "municipalités", "pouvoir municipal" directamente referidas à instituição "commune".
- (4) M.Bourjol, La réforme municipale, Bilan et Perspectives, Paris, 1975, p.44.
- (5) Pelos decretos de 14 e 22 de Dezembro ficou estabelecido que haveria uma municipalidade em cada "ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne" (H.de Berthélemy - Traité Elementaire de Droit Administratif, 10ª,.ed., Paris, 1923, p.187.
- (6) E.Garcia de Enterría - Revolución Francesa y Administración Contemporanea, Madrid, 1981, 2ª.ed., pp.71 e sgs.; G.Christoph von Unruh - "Die



kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell", in Öffentliches Recht und Politik, Festschrift fuer Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag (hrsg. von N. Achterberg), Berlin, 1973, p.395.

(7) Constituição de 1791, in Les Constitutions de la France, Ch. Debbasch et J.-M. Pontier, Paris, 1983, p.12.

(8) Esta situação dos municípios permitiu que se falasse de "liberdade locais" por analogia com as liberdades individuais.

(9) M. Bourjol, La réforme..., p.45.

(10) A explicar ainda o papel desempenhado pelos municípios nesta fase da Revolução está o ambiente que a rodeou com uma onda de municipalismo a transbordar por toda a França como manifestação de oposição contra o "Ancien Régime" e tudo o que ele representava e ainda a fraqueza do poder central contra o qual iam dirigidas todas as críticas.

- (11) Cir., entre outros, M.Dendias, Le Gouvernement..., p.140 e Garcia de Enterría, La Administración española, Madrid, 1972, p.70.
- (12) J.Ellul - Histoire..., p.93.
- (13) J.Godechot, Les Institutions..., p.171.
- (14) J.Ellul, Histoire..., p.140.
- (15) J.Godechot, Les Institutions..., p.586 e sgs; J.Ellul, Histoire..., p.164/167; E.García Enterría, Revolución Francesa..., pp.115 e sgs.; A.de Laubadère, Traité..., p.111 e sgs.; G.Burdeau - Traité de Science Politique, T.II, Paris, 1980, 3ª.ed., p.467; J.García Fernández - El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España, Madrid, 1983, pp.63 e sgs..
- (16) M.Bourjot, La réforme..., p.19..
- (17) B.Constant, "Principes de Politique", in, Oeuvres, Paris, Gallimard, 1957, pp.1063-1215; Cours de Politique Constitutionnelle, 3ª.ed., Bruxelles, 1937.

- (18) B.Constant, Principes..., p.1071.
- (19) B.Constant, Principes..., pp.1075/1076.
- (20) B.Constant, Principes..., p.1154.
- (21) B.Constant, Principes..., p.1155. Cfr. sobre este tema, F.Burdeau - "Affaires Locales et Décentralisation: Evolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration", in Mélanges offerts à Georges Burdeau - Le Pouvoir, Paris, 1977, pp.765 e sgs., esp. pp.784 e sgs.
- (22) B.Constant, Principes..., p.1155.
- (23) A.de Tocqueville - A Democracia na América, trad., Lisboa, 1972, pp.168/169. Este livro foi editado pela 1ª.vez em 1835, em França.
- (24) A.de Tocqueville, A democracia..., p.437
- (25) A.de Tocqueville, A democracia..., p.427
- (26) A.de Tocqueville, A democracia..., p.432. Sobre a continuidade da centralização administrativa ("um

produto do antigo regime"), cfr. A.Tocqueville - L'Ancien Régime et la Révolution, Paris, 1975, pp.98 e sgs. Esta obra foi publicada pela 1ª.vez em 1856.

- (27) A.de Tocqueville, A democracia..., p.429
- (28) A.de Tocqueville, A democracia..., p.170
- (29) A.de Tocqueville, A democracia..., p.55
- (30) A.de Tocqueville, A democracia..., p.177
- (31) A.de Tocqueville, A democracia..., p.74
- (32) J.Garcia Fernández, El origen..., p.117; A.de Laubadère, Trairé..., p.112; J.-M.Pontier - L'état et les collectivités locales, Paris, 1978, pp.92 e sgs.
- (33) O departamento foi também objecto da atenção do legislador e, assim, uma lei de 22 de Junho de 1833 regulou a organização do departamento, enquanto uma lei de 10 de Maio de 1838 regulou as competências do Conselho Geral.

- (34) M. Bourjol, La réforme..., p.22.
- (35) Por sua vez, em 10 de Agosto de 1871, fora já publicada uma lei sobre os departamentos que se tornou igualmente a lei fundamental destes. O Prefeito continuou a ser a figura preponderante sendo, ao mesmo tempo, delegado do Governo e executor das deliberações do Conselho Geral, órgão resultante de eleições. A nomeação do Prefeito competia ao Presidente da República.
- (36) Este não só estava à frente dos serviços de interesse geral executados a nível local, como possuía largos poderes tutelares sobre os municípios.
- (37) Sobre as "Liberdades Locais" cir. M. Bourjol - Droit et libertés des collectivités territoriales, Paris, 1984, pp.12 e 31 e F. Burdeau - Liberté, Libertés Locales Chéries!, Paris, 1983.
- (38) Anteriormente fora rejeitado, também por referendo, um projecto de Constituição, em 5 de Maio de 1946.
- (39) Traduzimos a expressão "collectivités territoriales" e também "collectivités locales" por

"autarquias locais" por ser esta a expressão correspondente no direito português. Sobre a noção de "autarquias locais" cir. F. do Amaral - Curso de Direito Administrativo, vol.I, Coimbra, 1986, pp.414 e sgs.

(40) S.Flogaïetis - La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris, 1979, p.246.

(41) J.M.Auby-R.Ducos-Ader - Institutions Administratives 4ª.ed., Paris, 1978, p.91 e sgs; J.Baguenard - La décentralisation territoriale, Paris, 1980, p.19 e sgs; F.P.Benoit - Le Droit Administratif Français, Paris, 1968, p.134 e sgs; M.Bourjol - La réforme municipale - Bilan et Perspectives, 1975, p.58; G.Burdeau - Traité de Science Politique, T.II, L'État, 1980, p.422 e sgs; L.J.Chapuisat - La notion d'affaires locales en droit administratif français, Thèse, polic., Paris, 1971, p.8 e 9; Ch.Debbasch - Science Administrative, Administration Publique, 1980, 4ª.ed., Paris, p.223 e sgs; J.C.Nemery - De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire, Paris, 1981, p.23 e sgs; J.M.Pontier - L'État et les collectivités locales - La répartition des compétences, p.18 e

sgs; Y.Meny - Centralisation et Décentralisation dans le Débat Politique Français (1945-1969), Paris, 1974, p.25; J.Rivero - Droit Administratif, 9<sup>a</sup>.ed., Paris, 1980; G.Vedel - Droit Administratif, Paris, 1980, 7<sup>a</sup>.ed., p.812; M.Waline - Droit Administratif, 9<sup>a</sup>.ed., Paris, 1963, p.305 e sgs.

(42) Ch.Eisenmann - Centralisation et Décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, Paris, 1948; "Problèmes d'Organisation de la Administration" in Cours de Droit Administratif, T.I, Paris, 1982, p.157 e sgs.

(43) Alguns autores preferem falar de controle e não de tutela dada a ligação deste último instituto ao direito privado e a função totalmente diferente que desempenha neste ramo do direito. Assim, G.Vedel, Droit Administratif..., p.815; J.M.Auby - R.Ducos-Ader, Institutions..., p.97; F.P.Bénoit - Le Droit Administratif..., p.136, entre outros.

(44) Ch.Debbasch - Science Administrative, p.225; J.M.Auby-R.Ducos-Ader - Droit Public..., p.203; J.Rivero - Droit Administratif..., p.317; G.Burdeau - Traité, T.II, p.418.

- (45) Ch. Eisenmann apenas admite o controlo de legalidade considerando que o controlo de oportunidade, mais do que um limite à descentralização significava a negação dela. Por isso defendia que o sistema de direito positivo francês era, ao tempo em que escrevia, de semi-descentralização (cir. A. Cândido Oliveira - Os conceitos de descentralização e semi-descentralização administrativas, segundo Charles Eisenmann, sep. "Scientia Iuridica", Braga, 1985.
- (46) G. Vedel, Droit Administratif..., p. 815; F. P. Benoît - Le Droit Administratif..., p. 136; J. Rivero - Droit Administratif..., p. 317.
- (47) F.-P. Benoît - "Les structures administratives territoriales devant l'exigence de la décentralisation", in La Décentralisation pour la rénovation de l'état, colloque sous la direction de Ch. Debbasch, Paris, 1976, p. 103.



Capítulo II - A "AUTO-ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL"  
("KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG") NA ALEMANHA  
(1808-1949)

1. A Reforma do Barão Karl von Stein(1808):  
participação dos cidadãos na vida do Estado,  
através dos municípios.

Enquanto em França a moderna administração municipal irrompe a partir de 1789, no fervilhar da Revolução Francesa e é, na fase inicial, como vimos, obra da Assembleia Constituinte, na Alemanha, ela surge dentro do Estado absoluto prussiano e é inicialmente obra do Barão Karl von Stein, justamente considerado o "pai" (1) da "kommunale Selbstverwaltung".

O certificado de nascimento da moderna administração local é o Código municipal prussiano ("preussisches Staedteordnung") de 19.11.1808, com o qual se pretendia dotar os municípios urbanos do direito de eleger os seus representantes e de administrar os assuntos locais de forma a despertar e manter o espírito municipal e o interesse pelos assuntos da comunidade(2).

O Código de 1808 estabeleceu um tipo de estatuto municipal ("kommunale Verfassung") que permaneceu, nos seus

traços essenciais, até à actualidade: "die Magistratverfassung" (regime de conselho)(3). Cada cidade possuía uma Assembleia ("Stadtverordnetenversammlung") escolhida pelos cidadãos respectivos por sufrágio censitário (abandonando-se assim o sufrágio corporativo ou por ordens) com um número de membros compreendido entre 24 e 102 e que era o órgão central da administração citadina. Da assembleia emanava um conselho ("Magistrat"), órgão colegial mais restrito e com reduzidas funções(4). A fiscalização exercida pelo Estado sobre os municípios era muito limitada(5). Havia, porém, já neste Código, tal como nas leis municipais francesas de Dezembro de 1789, uma distinção entre as funções próprias e as funções delegadas exercidas pelos municípios. Distinguia-se a esfera de acção própria ("eigene Wirkungskreis") e a esfera de acção delegada ("uebertragene Wirkungskreis"). Determinava a este propósito o artº.166º. do Código municipal prussiano que o Estado poderia confiar o exercício da policia ("Polizei") ao "Magistrat" que o exercia em virtude de delegação(6).

A reforma de von Stein nasceu, como se disse, dentro do Estado absoluto prussiano (monarquia de Frederico Guilherme III) e não pretendia pôr em causa os alicerces de tal forma estadual. O objectivo era, antes, interessar os cidadãos (entenda-se, a burguesia) na vida da Nação e do Estado fortalecendo ao mesmo tempo o espirito comunitário próprio dos alemães(7). A estrutura constitucional pensada

por Stein começava na participação do cidadão na vida pública ao nível do município e prolongava-se nos escalões intermediários até uma representação nacional que seria a cúpula do sistema(8). Nesta concepção, a liberdade municipal não era dirigida contra o Estado, mas a uma maior integração do cidadão dentro do Estado(9). Mas, por detrás deste objectivo aparentemente modesto, emergia já a burguesia na vida política com as consequências daí decorrentes.

Tem sido fonte de controvérsia saber se a administração municipal alemã fundada por Stein tem as suas raízes mais profundas na história do povo alemão ou se tem como alicerce principalmente a doutrina fisiocrática e os ideais da Revolução Francesa(10). Para uma corrente tradicionalista, a moderna "kommunale Selbstverwaltung" (k.S.) tem as suas origens na história alemã cujas instituições renovadas ao largo da Idade Média deram lugar ao florescimento das cidades e das liberdades cidadinas. A reforma de Stein não seria uma imitação de ideias vindas de fora, mas antes a reanimação e rejuvenescimento da vida municipal que ainda não se extinguiu totalmente no Estado absoluto. A corrente histórica tem sido objecto de fortes críticas feitas a partir exactamente de investigações históricas, defendendo outra corrente que as ideias do Barão von Stein estão directamente relacionadas com o pensamento de Montesquieu e principalmente dos fisiocratas (havendo mesmo quem defenda, na Alemanha, um paralelismo entre a obra

de Stein e de Turgot) e ainda da Revolução Francesa. R. Martin Matéo defende que estamos neste caso perante um fenómeno de originação complexa não sendo possível adoptar soluções unilaterais e concluindo que o mérito de Stein está em ter "sintetizado genialmente todos os elementos aproveitáveis para uma reforma das instituições do seu país, captando as tendências predominantes na sua época e as ideias que, procedentes do fundo de cultura comum ocidental, irão prevalecer até aos nossos dias no municipalismo europeu e no seu constitucionalismo em geral" (11).

O Código de Stein constitui a base da administração municipal no século XIX. Ele foi o ponto de partida dum renascimento da vida municipal que encontrou, é certo, oposição no Congresso de Viena, mas que ressurgiu pouco depois, tendo o exemplo da Prússia servido de impulso nos restantes Estados federados alemães (12).

Em 1831 o Código foi revisto operando-se nessa revisão uma síntese entre princípios liberais (p.ex. a extensão dos direitos eleitorais) e princípios autoritários (maior extensão da tutela do Estado). No Código revisto foi fortalecida a posição do "Magistrat" o que levou Forsthoff a considerar que só a partir de 1831 se pode falar de um verdadeiro estatuto municipal de "Magistratverfassung" (13).

## 2. A "kommunale Selbstverwaltung" como forma de luta da "sociedade civil" contra o Estado absoluto

A ideia da "kommunale Selbstverwaltung" vai, porém, evoluir na Alemanha não no sentido pensado pelo Barão von Stein de uma "liberdade dentro do Estado" ("Freiheit im Staat"), mas no sentido de uma luta da burguesia liberal (entendida como "sociedade civil") contra o Estado absoluto. Pretendia-se mais do que uma liberdade dentro do Estado uma "liberdade face ao Estado" ("Freiheit vom Staat") (14).

Entendia-se que a administração municipal era assunto da sociedade - dos cidadãos - não do Estado. Este deveria limitar-se a garantir a segurança dos seus cidadãos em relação ao exterior (pelo exército) e no interior (pelas forças policiais e pelos tribunais); tratava-se de uma segurança que Humboldt definia de modo característico como "certeza de liberdade, nos termos da lei" ("Gewissheit der gesetzesmaessigen Freiheit") (15).

Na história da "kommunale Selbstverwaltung" merece especial referência a Constituição para o Império Alemão aprovada em 1849 (16) pela Assembleia Nacional reunida na Igreja de S. Paulo em Frankfurt ("Paulskirchenverfassung vom 1849") a qual determinava no seu artº. 1849:

"Cada município tem como direitos fundamentais ("Grundrechte") do seu estatuto ("Verfassung"):

- a) - a eleição do seu Presidente ("Vorsteher") e representantes ("Vertreter");
- b) - a administração autónoma ("die selbstaendliche Verwaltung") dos seus assuntos municipais com inclusão da polícia municipal ("Ortspolizei") legalmente regulada;
- c) - a elaboração do seu orçamento municipal;
- d) - a publicidade das sessões como regra.

Este diploma, surgido no contexto da revolução liberal que sacudiu a Alemanha em 1848, nunca esteve em vigor, mas o seu conteúdo essencial em matéria de autonomia municipal (a garantia do "pouvoir municipal") passou para as constituições de diversos Estados alemães(17). De salientar é que, até esta data, o direito municipal pertencera à esfera própria de regulamentação dos Estados, carecendo o Estado federal de toda a influência a tal respeito. O artº. 184º. é um preceito típico de uma constituição liberal do séc.XIX nas quais a liberdade municipal é protegida como um elemento deste tipo de Estado e incluída na parte referente aos direitos fundamentais(18).

A Constituição do Império Alemão (I Reich) de 1871 publicada na sequência da unificação alemã não continha preceitos normativos gerais sobre o regime municipal. Continuava a entender-se então que competia exclusivamente

aos Estados federados legislar sobre o que respeitava à administração municipal(19).

### 3. A auto-administração municipal como elemento do Estado liberal: a Constituição de Weimar(1919) e a garantia institucional

Ponto obrigatório de referência no bosquejo histórico da "kommunale Selbstverwaltung" é a Constituição de Weimar, a qual é a expressão de uma república democrática de base essencialmente parlamentar.

A Constituição de Weimar incluía na lista de direitos fundamentais o dos municípios e agrupações de municípios. Estabelecia o artº. 127º. que "dentro dos limites das leis, os municípios e agrupações de municípios tinham direito à autonomia administrativa"(20). Aparecia assim, pela primeira vez, num texto constitucional a expressão "Selbstverwaltung" (auto-administração)(21). Mas a principal novidade da Constituição de 1919 - em contraste com a Constituição de 1871 - reside na elevação ao nível constitucional mais elevado do princípio da autonomia local, princípio este já reconhecido nas constituições de muitos Estados alemães. Porém, a formulação demasiado vaga do preceito - o direito de "Selbstverwaltung" existia apenas dentro dos limites da lei - não permitia delimitar o seu conteúdo efectivo, sendo certo ainda que a Constituição não

dizia o que se devia entender por tal conceito. Autores houve que, numa perspectiva positivista, consideraram estes preceitos, como aliás outros da mesma Constituição, desprovidos de valor ("wertlos"), praticamente sem significado ("praktisch bedeutungslos"), sem conteúdo material ("materiell inhaltlos"), pois a remissão para o legislador dos "limites" da autonomia significava que esta passava a ter na prática o conteúdo que o legislador lhe quisesse dar. Não era, dizia-se, um preceito que se pudesse impor ao Estado, era um simples programa sem conteúdo jurídico(22).

A "debilidade" do artº.127º. era evidente e permitia que, numa interpretação meramente literal, uma simples lei pudesse esvaziar o conteúdo do preceito, sem que este fosse violado. Foi a partir da constatação deste facto de difícil aceitação que C.Schmitt elaborou uma interpretação deste, como doutros preceitos semelhantes, que fez carreira e ficou conhecida como teoria da "garantia institucional". A ideia era simples e convincente. Se a Constituição consagrou uma determinada instituição, no caso a autonomia municipal, foi porque entendeu conferir-lhe uma protecção especial, impedindo nomeadamente que o legislador no uso dos seus poderes a pudesse pôr em crise.

A Constituição ao garantir uma instituição nos limites da lei, ao mesmo tempo que confere ao legislador poderes para a conformar concretamente, impõe-lhe do mesmo



passo um limite - o respeito pela instituição. Respeito esse que exige que o legislador não descaracterize (desfigure) a instituição tornando-a irreconhecível. O artº.127º. não era, assim, uma mera enunciação do princípio da legalidade, que resultava já, aliás, de outros passos da Constituição mas algo mais. Era a obrigação para o legislador do Estado federal e dos Estados federados de manter a "kommunale Selbstverwaltung" na sua tradicional essência ("Grundbestand") (23).

Esta teoria leva-nos a um outro ponto que é o seguinte: para que a Constituição possa garantir uma instituição é necessário que esta já exista de forma estável e organizada. A teoria da garantia institucional "obriga" à identificação em concreto da instituição. Ou seja, exige uma resposta à questão de saber quais são os traços característicos da instituição garantida. Se é verdade que uma instituição pode ver-se (ser) enfraquecida sem que se possa dizer que ela deixou de ter vida, quando se pode dizer que ela morreu por "asfixia", nomeadamente por virtude de sucessivas leis que lhe foram diminuindo o conteúdo? São sérios, pois, os problemas práticos levantados pela teoria da "garantia institucional" formulada por C.Schmitt. De qualquer modo pode afirmar-se com segurança que a garantia da autonomia municipal significa que a Constituição protege de tal modo a administração municipal autónoma que esta não pode ser suprimida, sendo inconstitucionais todas as leis

que pelo seu conteúdo objectivo neguem tal autonomia ou atinjam a sua essência(24).

C.Schmitt faz notar também que a garantia constitucional de uma instituição é, por sua natureza, limitada, respeitando sempre algo circunscrito e delimitado. Não se trata de uma protecção de direitos fundamentais e não protege assim a existência de um município em particular. Tão pouco impede uma alteração do "status quo" respeitante ao direito municipal, podendo este ser modificado (apenas com o limite do respeito da instituição garantida constitucionalmente)(25). A teoria da "garantia institucional" encontrou reconhecimento na jurisprudência do Tribunal Federal ("Staatsgerichtshof") que, na sua decisão de 10 de Dezembro de 1929 salientou: "O artº.127º. da Constituição não significa um mero programa sem conteúdo jurídico. Ele estabelece antes, de modo vinculativo, que cabe aos municípios e associações de municípios o direito de autonomia administrativa. A legislação estadual (Landesgesetzgebung) não pode, por isso suprimir este direito e conferir a administração dos assuntos municipais ("Gemeindeangelegenheiten") aos serviços do Estado. Ela não pode também limitar de tal forma a instituição que esta seja "esvaziada" interiormente, perca a possibilidade de uma acção eficaz e possa tornar-se apenas uma aparência(26).

O artº.127º. não era o único preceito importante relativo à administração municipal contido na Constituição

de Weimar. Muito importante era o artº.17º. que estabelecia a nível municipal, em consonância com o nível dos Estados federados (Laender), a eleição por sufrágio universal, directo e secreto, segundo o princípio da proporcionalidade, de uma assembleia local. Fixava-se aqui também uma estrutura democrática para os municípios. Como se depreende do que ficou dito, a Constituição Federal estabelecia apenas regras muito gerais sobre a autonomia municipal competindo aos Estados federados, dentro dos limites que a Constituição Federal impunha, fixar o regime de administração municipal que entendessem adequado.

O funcionamento da "k. S." na República de Weimar não foi positivo. A crise interna da República fez-se sentir rapidamente nos municípios. Estes, principalmente os das grandes cidades, foram utilizados pelos partidos nas suas estratégias nacionais com prejuizo da boa administração municipal. Mas o maior problema residiu na grave crise económica que afectou a Alemanha com uma grande massa de desempregados que vieram sobrecarregar os orçamentos municipais criando situações financeiras caóticas. Nestas condições tornou-se necessária a intervenção do Estado no sentido de nomear um representante (comissário) para impor as medidas financeiras que os órgãos eleitos se recusavam a impor. No início de 1933 estavam colocados mais de dois mil de tais funcionários(27).

O afundamento da República de Weimar e a emergência do nacional-socialismo conduziu ao desaparecimento da autonomia municipal.

Inicialmente foi pela via política da nomeação de membros do Partido Nacional-Socialista para os lugares de direcção dos municípios e pela dissolução das assembleias representativas destes que se operou, ao nível municipal, a substituição do princípio democrático pelo "Fuehrerprinzip" transformando os municípios em órgãos do Estado totalitário. Mais tarde, diplomas legais vieram dar cobertura à nova situação. A "kommunale Selbstverwaltung" foi eliminada na Prússia por uma lei de 15.12.1933, mas o documento fundamental do III Reich em matéria de administração municipal foi o estatuto de 30.1.1935 ("Deutsche Gemeindeordnung") que fixou um direito municipal uniforme para todo o império alemão que, entretanto, fora convertido em Estado unitário (lei de 30.1.34).

Embora o estatuto de 1935 aludisse à obra do Barão von Stein reconhecendo uma administração municipal sob responsabilidade própria, o certo é que a "k. S." era incompatível com o Estado totalitário que o nacional-socialismo impusera. Os municípios deveriam actuar "de acordo com as leis e os objectivos da política do Estado" e isso na prática acabou por significar que eles se tornaram meros instrumentos da política totalitária do Estado. Eles eram administrados por dirigentes nomeados sob recomendação

do "NSDAP" com plenos poderes tendo as assembleias locais que funcionavam junto deles meros poderes de consulta. Era um modelo de extrema centralização administrativa(28).

#### **4. A autonomia municipal na Lei Fundamental de Bonn (1949): administração sob responsabilidade própria dos assuntos da comunidade local**

O artº 28º da Lei Fundamental de Bonn(GG) de 1949 que consagra o princípio da autonomia local(29) tem sido interpretado de uma forma quase unânime no sentido clássico que remonta, como vimos, às reformas do Barão von Stein e que foi consolidado durante a vigência da Constituição de Weimar(30). O texto constitucional da RFA fornece elementos para a delimitação do conceito ao estabelecer que "aos municípios deve ser garantido o direito de regular, sob a sua própria responsabilidade todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis".

A jurisprudência e a doutrina têm entendido que este preceito não estabelece nenhum direito fundamental, nenhum direito subjectivo dos municípios, mas apenas uma garantia institucional no sentido descrito por Carl Schmitt no âmbito da Constituição de Weimar e a que já fizemos referência(31).

Sobre o conteúdo dessa garantia e, assim, sobre o conteúdo da autonomia municipal formou-se na Alemanha um

largo consenso. Trata-se, no essencial, de garantir aos municípios a administração dos assuntos locais, sob responsabilidade própria. A autonomia municipal situa-se, pois, no plano da administração pública (os municípios não têm poder legislativo).

Por outro lado, os municípios gozam de uma garantia de competência sobre todos os assuntos ("alle Angelegenheiten") da comunidade local (princípio da universalidade). O que deve entender-se por assuntos da comunidade local, ou seja, no entendimento tradicional, por "assuntos locais" ("oertliche Angelegenheiten") não é problema facilmente determinável nem tem uma solução fixa. Serve aqui ainda hoje de directriz uma sentença do Tribunal Constitucional Federal nos termos da qual "assuntos da comunidade local são apenas aquelas funções que radicam na comunidade local ou têm com ela uma relação específica e por esta comunidade podem ser executados sob responsabilidade própria" (BVerfGE, 8, 134). Por virtude da configuração assim estabelecida da garantia da autonomia municipal, os municípios deixam de ter competência para administrar aqueles assuntos que, por razões técnicas ou outras, deixaram de ter um âmbito local ou de poder ser convenientemente resolvidos a esse nível. Assiste-se, aliás, hoje a um fenómeno generalizado de perda de carácter local ("Entoertlichung") de muitos assuntos.

A autonomia municipal não se define, entretanto, apenas pelo seu objecto (administração dos assuntos da comunidade local) mas também, como já dissemos, pela forma como tal administração é feita. É uma exigência da autonomia que essa administração se faça sob responsabilidade própria através de órgãos livremente escolhidos pela comunidade local. A responsabilidade própria ("Eigenverantwortlichkeit") significa que os municípios na administração dos assuntos da comunidade local(32) não estão submetidos a ordens da administração estadual ou federal. São livres de adoptar - dentro do respeito pela lei - as decisões que julguem mais convenientes para os interesses dos respectivos municípes, mesmo que não sejam essas as decisões que correspondam à vontade da administração estadual ou federal. Aliás, essa liberdade de decisão nunca pode ser limitada pelas leis de tal forma que prive de significado o princípio da administração auto-responsável dos assuntos locais.

Para que essa auto-responsabilidade seja efectiva, entende-se que a autonomia implica a existência nas mãos dos municípios de um feixe de poderes(33) que, no seu conjunto, asseguram a livre administração dos assuntos próprios. São eles, entre outros, o poder de organização ("Organisationshoheit") que inclui, dentro dos limites da lei, a criação de órgãos próprios e a estruturação da organização interna do seu funcionamento; o poder sobre o

pessoal ("Personalhoheit") que abrange nomeadamente a competência para escolher, colocar, promover e despedir os funcionários municipais; o poder financeiro ("Finanzhoheit") que implica a existência de meios financeiros à disposição dos municípios para serem gastos de acordo com um orçamento elaborado a nível municipal; o poder de planeamento ("Planungshoheit") com especial incidência no que respeita ao urbanismo e ordenamento do território municipal; o poder sobre o território ("Gebietshoheit") que é um poder de império ("Hoheitsgewalt") atribuído aos municípios pelo Estado sobre todas as pessoas que se detêm no território municipal e sobre todos os objectos nele situados; o poder regulamentar ("Rechtsetzungshoheit"), ou seja, o poder de criar direito objectivo normalmente sob a forma de regulamentos municipais(34). Os regulamentos ("Satzungen") editados pelos municípios no âmbito da administração dos assuntos próprios são de conteúdo variável abrangendo matérias como a organização interna, a edificação, o trânsito, a recolha de lixos, etc.

Todos estes poderes - exercidos, como é óbvio, nos limites da lei - são essenciais para darem efectivo conteúdo à autonomia municipal. Sem meios financeiros próprios, sem poder regulamentar para exercer convenientemente a actividade administrativa, sem liberdade de escolher e administrar o seu próprio pessoal, sem possibilidade de planificar o seu desenvolvimento, sem poder impor as suas



deliberações dentro do território municipal, a autonomia reduzir-se-ia a bem pouco, se é que ainda restasse.

A essência da autonomia municipal tal como ela é configurada na Lei Fundamental de Bonn pertence ainda a escolha dos órgãos municipais por força de eleições gerais, directas, livres, iguais e secretas (artº 28º nº 1 da GG) (35). Esta forma de escolha dos órgãos máximos do município conferem-lhes legitimação democrática e atestam a sua independência em relação aos órgãos da administração central.

Por outro lado, a autonomia municipal não significa arbitrariedade e, muito menos, falta de observância das leis que regulam a actividade da administração pública. Por isso, a tutela administrativa ("Aufsicht") não significa necessariamente uma violação do princípio da autonomia. Assim sucede quando a tutela administrativa sobre os municípios, no que respeita aos assuntos próprios destes, se limita à verificação da legalidade da sua actuação ("Rechtsaufsicht"), excluindo-se a tutela de mérito. Há que observar, no entanto, que a administração municipal não se restringe apenas aos assuntos da comunidade local (os assuntos próprios). A Federação ("Bund") e, principalmente, os Estados federados (Laender) utilizam, como já dissemos, muito frequentemente os serviços municipais, através do instituto da delegação, para a execução de tarefas administrativas que em princípio lhes competiam. Temos

assim, na administração municipal ao lado dos assuntos próprios os assuntos exercidos por delegação ("Auftragsangelegenheiten").

Resumindo: a garantia institucional da autonomia municipal, entendida no sentido clássico, está centrada à volta da ideia de administração por órgãos democraticamente eleitos pelos munícipes dos assuntos da comunidade local (assuntos locais), sob responsabilidade própria, isto é, utilizando um conjunto de poderes que lhes permitem tomar deliberações ou decisões sem estar na dependência da administração do Estado. Esta autonomia está ainda assegurada pela limitação da tutela administrativa à observância da legalidade.

Importa, finalmente, ter em conta que a autonomia local, na Alemanha Ocidental, existe dentro de um Estado Federal colocando-se assim o problema das relações entre as autarquias locais, nomeadamente o município, o Estado ("Land") e o Estado Federal ("Bund").

Ora, neste aspecto, tem-se entendido unanimemente que os municípios, ("Gemeinden") bem como as demais pessoas colectivas territoriais dotadas de autonomia ("Landkreisen") fazem parte da estrutura organizatória do Estado Federado ("Land"). Por sua vez, a doutrina largamente dominante entende também que a matéria "direito local" ("Kommunalrecht") é da competência do "Land" por não estar reservada ao "Bund" no sistema de repartição de competências

estabelecido pela Lei Fundamental nos arts 30º, 70º e seguintes. Desta forma, só excepcionalmente o Estado Federal teria competência para intervir no domínio do direito municipal, cabendo-lhe sempre, porém, velar pelo respeito da garantia de autonomia consagrada na Lei Fundamental(36).

Um outro aspecto que importa ter presente é o de que, em princípio, os "Laender" não dispõem de serviços próprios para execução das tarefas administrativas a nível local, sendo tais tarefas executadas pelos municípios por delegação(37).

## N O T A S

- (1) Christian-Friederich Menger - "Entwicklung der Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit", p.25 in Albert von Mutius(Hrsg.) - Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft - Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh - Heidelberg, 1983.
  
- (2) Otto Goennenwein - Derecho Municipal Alemán, trad. Madrid, 1967, p.9; U.Scheuner - "Grundbegriff der Selbstverwaltung" in Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (org. por G.Puttner), vol.I, 2ª.ed., Berlin, 1981, pp.7 e sgs.
  
- (3) E.Forsthoif - Lehrbuch des Verwaltungsrechts, vol.I, 9ª.ed., Munique, 1966, p.489. O mesmo autor faz notar que, ao lado deste estatuto, se estabeleceu um outro de influência francesa: "die Buergermeisterverfassung" (regime de burgomestre), no qual o poder de execução encontrava-se não num órgão colegial, o "Magistrat", mas no próprio "Buergermeister", p.490.

- (4) E.Forsthoif, Lehrbuch..., p.489; J.Garcia Fernandez - El origen..., p.137 e sgs; R.Martin Matéo - El Municipio y el Estado en el derecho alemán, Madrid, 1965, p.27 e sgs.
- (5) O.Goennenwein, Derecho Municipal..., p.20; J.Garcia Fernandez, El origen..., p.142 e sgs.
- (6) H. W. Korte - "Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Beruecksichtigung des Subsidiaritaetsprinzips", in Verwaltungsarchiv 61(1970), pp 3 e sgs.. Este autor faz notar que esta distinção se tornou ainda mais clara no Código municipal prussiano revisto ("revidierte Staedteordnung") de 17.3.1831 nos termos do qual o "Magistrat" (cujos poderes foram nesta ocasião reforçados) tinha uma dupla função: a) como administrador dos assuntos municipais ("als Verwalter der Gemeindeangelegenheiten"); e b) como órgão do poder do Estado ("als Organ der Staatsgewalt"). Esta distinção entre duas espécies de funções vai acompanhar até à actualidade a administração local alemã.
- (7) O.Goennenwein - Derecho Municipal..., p.19.

- (8) R.Martin Matéo, El municipio y..., p.30 e sgs; G.C. von Unruh, Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell, pp.400/401 in "Oeffentliches Recht und Politik - Festschrift fuer Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, Hrsg. von N.Achterberg, Berlin.
- (9) P.Mahon - La décentralisation administrative - étude de droit public français, allemand et suisse, Genève, 1985, pp.91/92.
- (10) R.Martin Matéo, El municipio y..., p.30 e sgs.
- (11) R.Martin Matéo, El municipio y..., pp.58 e 59.
- (12) O.Goennenwein, Derecho Municipal..., p.20
- (13) E.Forsthoff, Lehrbuch..., p.489.
- (14) G.C. von Unruh - "Gemeinderecht", in Besonderes Verwaltungsrecht (org. por I. von Muench), Berlin, 1976, pp.89/90.
- (15) Christian-Friederich Menger, "Entwicklung der...", p.29; W.Weber - Staats und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Goettingen, 1953, p.61; S.Flogaitis - La

notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris, 1979, p.72.

- (16) Esta Constituição foi influenciada pela Constituição belga de 1831 que consagrava o "pouvoir municipal" nos seus artigos. 31º. e 108º. (Cir. von Unruh, Gemeiderecht..., p.397).
- (17) R.M.Matéu, El municipio..., p.61/62 e nota (125)
- (18) O.Goennenwein, Derecho..., p.29
- (19) O.Goennenwein, Derecho..., p.29
- (20) Textualmente: "Gemeinde und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze".
- (21) É difícil a tradução da palavra "Selbstverwaltung". Literalmente a tradução mais aproximada é "auto-administração", mas a tradução mais corrente é de "autonomia" (administrativa) e nos textos jurídicos de organismos internacionais como, p.ex., o Conselho da Europa, ela é traduzida, quando referida à administração local por "autonomia local".

- (22) Parejo Alfonso, Garantia Institucional y Autonomias Locales, Madrid, 1981, p.17 e sgs.; W.Weber, Staats-und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Goettingen, 1953, p.34.
- (23) W.Weber, Staats-und..., p.34/35.
- (24) Carl Schmitt - Teoria de la Constitución, trad. Madrid, 1982, p.175/177.
- (25) C.Schmitt, Teoria..., p.176.
- (26) W.Weber, Staats-und..., p.35.
- (27) E.Forsthoff, Lehrbuch..., ed.alemã, p.493; R.M.Matéo, El municipio..., p.64.
- (28) N.Achterberg - Allgemeines Verwaltungsrecht, p.36; O.Goennenwein, Derecho..., p.35 e sgs; R.M.Matéo, El municipio..., p. e sgs.
- (29) Traduzimos a expressão "kommunale Selbstverwaltung" utilizada na última parte do nº 2 do artº 28 da GG por autonomia local, de acordo com o referido na nota (22). Por sua vez, traduzimos a expressão "gemeindliche Selbstverwaltung", frequentemente



utilizada pelos autores germânicos, por "autonomia municipal". Importa referir, ainda, que a doutrina alemã utiliza também a palavra "Autonomie", mas no seu sentido etimológico, ou seja, ligado ao poder de criar normas de direito por parte dos municípios e outros entes de direito público (cfr. Forsthoff, Lehrbuch..., p.497; Woll/Bachof - Verwaltungsrecht II, 4ª.ed., Munique, 1976, p.209).

- (30) J.Burmeister -Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantia, Muenchen, 1977, pp.1 e sgs; E.Forsthoff - Lehrbuch..., p.494 e sgs; Th.Maunz/G.Duerig/R.Herzog/R.Scholz - Grundgesetz Kommentar, Muenchen, s/d, art. 28 (T.Maunz); O.Goennenwein - Derecho...,pp.45 e sgs.; B.Schmidt - Bleibtreu/F.Klein - Kommentar zum Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland, 4ª.ed., Luchterhand, 1977, p.391; K.H.Seifert/D.Hoeing (Hrsg), Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1982, p.198 e sgs; K.Stern - Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Muenchen, 1977, pp.297 e sgs; G.Ch. von Unruh - Gemeinderecht..., pp.83 e sgs. Estes autores mesmo quando não acompanham a concepção clássica, reconhecem-na como largamente dominante.

- (31) cfr. supra, pp.63 e sgs.
- (32) São os chamados assuntos próprios ("eigene Angelegenheiten"), por oposição aos assuntos delegados ("Auftragsangelegenheiten"). Importa ter presente que a administração municipal na RFA não se esgota nos assuntos próprios, estando-lhe confiada também a administração de assuntos que competindo, em princípio, ao Estado federado ("Land") ou mesmo ao Estado Federal ("Bund") lhe são atribuídos por delegação de competências para serem administrados conforme as instruções e ordens transmitidas pelas entidades delegantes.
- (33) "Hoheit" é a expressão alemã utilizada e que, literalmente, significa soberania; a tradução por poder parece-nos mais adequada dada a conotação que é atribuída normalmente, na língua portuguesa, à palavra soberania. Ver a este propósito, P.Badura - Staatsrecht, Muenchen, 1986, p.238.
- (34) A este propósito os autores falam, como já dissemos, de "Autonomie" utilizando-se aqui a expressão no seu sentido etimológico.

- (35) Pode-se fazer substituir, em certos casos, a representação do povo pela assembleia de todos os municipais ("Gemeindeversammlung").
- (36) Embora discordando do ponto de vista tradicional, ver a exposição clara que dele faz J. Burmeister, op.cit., p.34 e sgs.
- (37) W. Brohm - "Die Eigenstaendigkeit der Gemeinden", in DOV, 1986, p.398.

Capítulo III - AUTARQUIA E AUTONOMIA NA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ITALIANA  
(1848-1947)

1. A influência do modelo napoleónico na  
legislação administrativa local italiana

A Itália reclama-se de uma "gloriosa tradição" de autonomia municipal que teve na Idade Média a sua "idade de ouro". Porém, a moderna autonomia municipal italiana não difere, nos seus traços essenciais, da que se foi estruturando noutros países da Europa Ocidental a partir do séc.XIX. A administração municipal da Itália de hoje foi "moldada" pelo exemplo francês de inspiração napoleónica, mesmo antes da unificação do país.

Após a invasão dos exércitos de Napoleão e durante o período da Restauração, os Estados italianos vão implantar um sistema de administração fortemente centralizada em que a figura do Prefeito assumia, tal como em França, um papel fundamental. É, assim, no séc.XIX que encontramos a matriz histórica da administração municipal de hoje, tal como acontece, aliás, com muitos outros institutos político-administrativos(1).

As tentativas efectuadas para encontrar um fio condutor entre as antigas autonomias municipais e as de hoje não dão a devida importância ao facto do aparecimento do Estado tal como hoje o entendemos. As autonomias locais da Idade Média constituíram, como diz expressivamente Giannini, o "último episódio, historicamente verificado", de "culture delle città", cujo precedente tinha ocorrido na cultura das cidades gregas do séc. IV antes de Cristo e de que não houve, depois, continuidade(2). É fácil imaginar que, numa época histórica em que não havia um Estado na concepção que dele hoje fazemos, as comunidades locais possuissem um direito próprio, um direito local, sendo diminuta a influência do direito proveniente do exercício do poder real. Mas, com o aparecimento do Estado moderno, caracterizado por um fortalecimento do poder real e pela extensão do respectivo poder soberano e absoluto a todo o território nacional, criou-se um inevitável confronto com os direitos locais, frequentemente de base consuetudinária. Nesse confronto saiu vencedor o direito estadual que progressivamente se foi impondo comprimindo o direito local. Sucede ainda que, após a Revolução Francesa e com as ideias - por ela difundidas - da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, ganhou aceitação a ideia de que as especialidades jurídicas a nível local feriam tal princípio e que só um direito e uma administração igual para todos era aceitável(3).

é com base nestas ideias que se vai operar a inserção da administração local no âmbito da administração estadual. Naturalmente, a administração municipal não vai desaparecer, pois o município era uma instituição anterior ao próprio Estado e com longas tradições. O que vai suceder é que vai ficar sob o controle do Estado. Escreve, a este propósito, G. Berti que os municípios vão passar a gozar de "autarquia" mas à custa da autonomia(3a). O que se quer dizer com isto? Quer-se dizer que os municípios vão poder exercer administração pública através de órgãos próprios, mas sujeitos, na sua actividade, ao controlo da administração do Estado. E de subordinação, não de autonomia que se poderá falar.

Paradoxalmente, um outro princípio da Revolução Francesa, o princípio da liberdade, vai "jogar" em sentido contrário ao da igualdade. Por força deste princípio e em oposição ao domínio absoluto do Estado anterior ("Ancien Régime") vai reclamar-se para os municípios, tal como para os cidadãos, uma esfera de liberdade de acção independente do Estado. E, ao longo do séc. XIX vai-se assistir, na Itália, como também em outros países europeus, a um rico debate de ideias e a fortes movimentações em favor da descentralização e da autonomia municipal. Pretendia-se que fosse conferida, aos municípios, ampla liberdade de administração dentro da esfera que lhe era própria. Mas se era larga a corrente dominante no sentido das liberdades

municipais, ela não encontrou suficiente expressão na vida real e nomeadamente no plano legislativo. Sempre os titulares do poder central foram ciosos do poder de controle sobre a administração municipal e é flagrante a desproporção entre as ideias defendidas quanto à autonomia municipal e a realidade que deveria dar-lhe expressão. Formas claras de controle como a nomeação do Sindaco (Presidente da Câmara) ou a tutela de mérito, ou formas mais subtis como o controle financeiro, foram sempre utilizadas. É longa a história de projectos de reforma da administração municipal e são brilhantes as peças de oratória em favor da autonomia municipal(4), mas é outra a realidade das leis e prática administrativas. As leis de administração municipal dos vários Estados pré-unitários assentam na existência de um sufrágio censitário e na nomeação governativa do chefe da administração municipal normalmente chamado Sindaco. Por outro lado estabelece-se para além de um controle de legalidade, também um controle de mérito sobre determinados actos.

As bases da moderna administração municipal italiana, cuja unificação ocorreu em 1861, estabeleceram-se antes no Estado do Piemonte a partir de 1848 com o Estatuto Albertino e a Lei de 7 de Outubro do mesmo ano.

O artº.74º. do Estatuto limitava-se a declarar que "as instituições municipais e provinciais e a circunscrição dos municípios e das províncias são reguladas pela lei", mas

a lei de 7/10 estabelecia já como órgãos municipais um Conselho Geral eleito por sufrágio censitário e com um número de membros variável em função da população, um Conselho delegado, eleito pelos membros do Conselho Geral e um Sindaco (diríamos Presidente da Câmara) nomeado pelo "intendente geral" entre os eleitores ("estimati") do Municipio(5).

Contudo a lei fundamental deste período é a Lei RATTAZZI de 23 de Outubro de 1859 a qual é, substancialmente, a lei que ainda hoje vigora na Itália. Ela tem atrás de si a lei de 1848 e é manifesta a inspiração napoleônica, embora mitigada com os princípios do Estado liberal. Por esta lei, os poderes das autoridades municipais foram aumentados, mas igualmente foram aumentados os poderes de controle e direcção das autoridades estaduais situadas a nível local. Os órgãos municipais continuaram a ser o Conselho Municipal, eleito por sufrágio censitário e com um número de membros variáveis em função da população, uma Junta Municipal (o antigo Conselho Delegado) também eleita pelo Conselho Municipal e o Sindaco de nomeação governamental, que é ao mesmo tempo órgão da administração municipal e agente do Governo. A Lei RATTAZZI apesar de mais avançada do que a lei de 1848 ficou aquém das aspirações de liberdade local que o movimento do "Risorgimento" reivindicava.



Também ao longo do séc.XIX e princípios do séc.XX a ideia regional teve fortes adeptos, mas encontrou obstáculos que não foram ultrapassados na preocupação de manter intocada a frágil unidade da Itália. Esta mesma preocupação talvez explique também as cautelas havidas na legislação italiana quanto à autonomia municipal. A primeira lei de administração municipal posterior à unificação da Itália(1861) foi publicada em 1865 tendo acolhido, sem discussão, o princípio da uniformidade(6). E não trouxe grandes alterações em relação à lei de 1859, embora se tenha difundido a ideia de que, por esta lei, foi alargado o âmbito das actividades municipais. Numa apreciação desta lei, não pode deixar-se de ter em conta o importante papel de controle que era atribuído ao prefeito (órgão de nomeação governamental situado ao nível provincial) e que permaneceu mesmo quando a "esquerda" chegou ao poder. Também "jogou" contra a autonomia municipal, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, o constante aumento das atribuições do Estado o qual se fez em detrimento das atribuições dos entes locais que sofreram uma constante erosão(7). Certo foi que, nos municípios urbanos, no princípio do séc.XX, houve um aumento das actividades municipais e foram efectuadas interessantes experiências bem sucedidas no domínio do urbanismo, da economia, da educação e assistência. Mas à medida que o Estado liberal "monoclasse" se transformou num Estado democrático

"pluriclasse", na terminologia de Giannini(8), a legislação estadual invadiu e estiolou o campo da legislação municipal. Gerou-se uma promiscuidade de competências da qual saiu beneficiado o Estado, pois detinha meios humanos, técnicos e financeiros que os municípios não possuíam. A intervenção do Estado nos domínios da saúde, transportes, agricultura, urbanismo, etc., veio acompanhada de órgãos do Estado a nível local que fizeram aumentar o conjunto de meios de controle sobre os municípios. Já não eram só os controles ordinários (tipicos) a cargo do Prefeito e da GPA (Giunta Provinciale Amministrativa), mas os controles atípicos dos órgãos locais do Estado em múltiplos domínios.

Tudo isto levou Giannini a escrever que, em Itália, nunca houve uma verdadeira autonomia local e portanto municipal(9).

## 2. A "autarquia" como conceito caracterizador da administração municipal no período anterior à Constituição de 1947

A legislação político-administrativa italiana reflecte, assim, em matéria de administração municipal, um forte estatismo(10) que se traduziu na doutrina do período pré-republicano (entre fins do século XIX e meados do presente século), através do conceito de autarquia(11).

a) O conceito de autarquia de Santi Romano: capacidade concedida a pessoas jurídicas para administrar interesses que são, ao mesmo tempo, próprios e do Estado.

O conceito de autarquia foi introduzido por Santi Romano, na doutrina italiana, através do artigo "Decentramento Amministrativo" (12) e com a finalidade de definir a posição dos entes locais e dos institutos públicos no âmbito do ordenamento jurídico do Estado unitário italiano (13). Alguns anos depois na já citada monografia "Il Comune" o conceito de autarquia é largamente desenvolvido para qualificar a administração municipal (14).

Por autarquia entende Santi Romano, a capacidade que tem um ente jurídico de administrar interesses que são, ao mesmo tempo, próprios e do Estado (15). Ou ainda, autarquia significa administração indirecta do Estado exercida por uma pessoa jurídica no interesse próprio para além do do Estado (16).

Para bem compreender o conceito de autarquia é preciso ter presente que, no pensamento de Santi Romano, o Estado unitário é o centro em torno do qual gravita todo o direito público. Toda e qualquer ideia de "pouvoir municipal" colocando os municípios em relação ao Estado numa posição semelhante à dos indivíduos é rejeitada. O Estado é

visto como o centro de um círculo máximo de interesses no qual estão compreendidos círculos de interesses menores, os quais são, por isso mesmo, também interesses estaduais. Nesta perspectiva não é de admirar que Santi Romano afirme que se o município não existisse, ou não actuasse, o Estado ocuparia o seu lugar e que o controle que este exerce sobre a administração autárquica mais não é do que uma faculdade que o Estado reservou para si ao despojar-se do exercício de funções administrativas activas(17).

A autarquia consiste, pois, numa administração do Estado, mas numa administração indirecta, uma vez que é exercida por entes dotados de personalidade jurídica. Este conceito de autarquia está despido de quaisquer elementos políticos e por isso se compreende que, para Santi Romano, não seja essencial ao conceito a eleição dos órgãos do ente autárquico, nem o maior ou menor número de funções por este exercidas. A autarquia vem a traduzir-se numa relação entre entes (o Estado e o ente autárquico) existindo sempre que se verifique tal relação.

A eleição dos órgãos autárquicos, a quantidade de funções exercidas, a existência de meios financeiros, o exercício do controle por órgãos independentes do governo são elementos do conceito político da autarquia(18). Aliás, no que toca a este último aspecto Santi Romano afirma, tendo em conta o direito positivo italiano, que "a descentralização autárquica territorial em Itália é mais

nominal do que real; só no que respeita à designação dos órgãos municipais e provinciais se pode dizer que o legislador tenha feito o possível para o pôr em prática convenientemente, não assim pelo que toca e é substancial, às funções e ao controle" (19).

b) O conceito de Zanobini: a autarquia como capacidade reconhecida a pessoas jurídicas públicas para desenvolver uma actividade administrativa que tem a mesma natureza e os mesmos efeitos da administração do Estado

Para Zanobini a administração municipal é administração indirecta do Estado.

O Estado, diz Zanobini, desenvolve a sua importante actividade administrativa (a "pubblica amministrazione") utilizando não só meios materiais como órgãos próprios, ou seja, pessoas que agem ao seu serviço, numa situação de subordinação hierárquica: é a administração directa (20). Mas, em certos casos, o Estado serve-se dos meios e órgãos de outras pessoas jurídicas, nomeadamente os entes locais, como os municípios e as provincias. Estes entes prosseguem fins que lhes são próprios, mas que são também fins do Estado, pois são fins públicos. Neste caso fala-se de administração indirecta. Dados os fins estaduais prosseguidos por estes entes, o Estado tem sobre eles uma

série de poderes de vigilância e de controle. Esta administração indirecta própria dos municípios distingue-se da administração local exercida por parte dos órgãos do Estado, porque estes estão hierarquicamente subordinados dentro da mesma pessoa jurídica que é o Estado. Não assim com os municípios que estão em relação com o Estado numa situação diversa da hierarquia - gozam de uma relativa independência - baseada na sua personalidade jurídica.

E é exactamente o conceito de personalidade jurídica que vai permitir estabelecer com o Estado um tipo de relações que caracterizam a administração indirecta do Estado e que dá pelo nome de autarquia. A pessoa jurídica é uma colectividade de pessoas unidas pelo vínculo da finalidade comum e tratada pelo ordenamento do Estado, como um único sujeito de direitos e deveres(21). Trata-se de uma consequência natural do principio da sociabilidade e da solidariedade humanas, mas, note-se, que este facto social só se transforma em pessoa jurídica quando o Estado como tal a reconhece. O município é uma pessoa jurídica e uma pessoa jurídica pública. Com este ultimo adjectivo quer-se dizer que o município prossegue fins públicos, ou seja, fins que são também próprios do Estado. Ao actuar no prosseguimento de tais fins os municípios gozam de autonomia e de autarquia. Por autonomia entende-se a faculdade que lhes é conferida pelo Estado de criar um direito próprio, direito que não só é reconhecido como tal pelo Estado, mas assumido

por este de modo a fazer parte do seu próprio ordenamento jurídico e declarado obrigatório como as próprias leis e regulamentos estaduais. Manifestações dessa autonomia encontram-se nos regulamentos municipais e provinciais. Por autarquia entende-se a faculdade reconhecida aos municípios de se administrarem a si mesmos, ou seja, de prosseguirem os seus próprios fins, mediante o desenvolvimento de uma actividade administrativa que tem a mesma natureza e os mesmos efeitos da administração pública do Estado(22). é, numa palavra, a faculdade de praticar actos administrativos.

Autonomia e autarquia aparecem assim como formas de legislação e administração que são próprias dos municípios e, ao mesmo tempo, pela sua eficácia, do Estado. Destas duas manifestações de actuação dos municípios e dos entes locais em geral, a autarquia é de longe a qualidade dominante e, por isso, os entes em questão denominam-se entes autárquicos. E, repetindo, a autarquia é a capacidade que é reconhecida às pessoas jurídicas cujos fins coincidem com alguns fins do Estado de desenvolver uma actividade administrativa que tem a mesma natureza e os mesmos efeitos da administração do Estado(23).

Ao longo da história de Itália, escreve Zanobini, o município sofreu uma profunda evolução. A "gloriosa tradição municipal italiana"(24) teve o seu ponto alto, a sua idade de ouro na Idade Média, com a eleição dos órgãos municipais

e uma autonomia quase soberana perante o Império. Mais tarde, com a afirmação da autoridade do Estado na monarquia absoluta, os órgãos municipais foram espoliados dos seus poderes reduzindo-se a sua actividade à satisfação de interesses puramente locais dos quais o Estado se desinteressava, considerando-os assunto privado dos burgos e cidades. Com a Revolução Francesa surgiu uma situação nova traduzida no reconhecimento do direito dos cidadãos a participar no governo do coisa pública, quer directamente, quer por meio de representantes. E, se num primeiro momento se entendeu que esse direito se concretizava na formação do vontade do ente (da sociedade humana) de que todos os cidadãos faziam parte - o Estado - resultando daí que o direito natural dos cidadãos se esgotava na escolha dos seus representantes a nível do Estado, mais tarde, porém, acabou por admitir-se que, para além do Estado, existiam outros agrupamentos de populações, outras sociedades, que deviam prover com os próprios meios e os próprios órgãos à satisfação das necessidades sociais e que também em relação a esses entes, os cidadãos tinham o direito de escolher os seus representantes, tinham o direito de contribuir para a formação da vontade desses entes menores na medida em que deles faziam parte. Entre estes, estava na primeira linha, o município<sup>(25)</sup>. Isto sucedeu também em Itália com a afirmação dos principios liberais, após a publicação do Estatuto Albertino em 1847.



Com o advento do fascismo e a abolição do princípio da eleição dos corpos municipais, colocou-se o problema de saber se a autarquia tinha terminado. Zanobini responde que o regime fascista, apesar de ter abolido a eleição dos órgãos dos entes autárquicos, não pôs fim à autarquia e isto porque, afirma, permaneceu a personalidade jurídica de tais entes, sendo esta o elemento essencial da autarquia. Para Zanobini o que caracteriza a autarquia e a administração municipal é o facto de não se tratar de uma administração directa do Estado, submetida ao princípio da hierarquia dentro da mesma e única pessoa jurídica. Ora, os municípios apesar de passarem a ter órgãos nomeados não perderam a personalidade jurídica. Tais órgãos continuaram a ser órgãos do município e assim a relação essencial destes com o Estado não se alterou. O Estado não passou a ter poderes hierárquicos sobre o município, mas apenas poderes de controle e vigilância como até então. O que se modificou, isso sim, foi o aspecto político, pois que em tais entes a sua organização deixou de ser democrática e representativa (26).

Da exposição da evolução histórica e legislativa e da descrição do pensamento destes dois autores italianos pode concluir-se que o período moderno da administração municipal em Itália, ou seja, aquele que se inicia com a recepção do direito administrativo francês e principalmente com o liberalismo em 1847 não assumiu formas desenvolvidas,

próximas da autonomia tal como hoje a entendemos. Sempre se manifestou, antes, uma forte e absorvente supremacia do Estado, talvez explicável pela preocupação de manter a unidade do país dificilmente conquistada. Não houve em Itália, sequer, a experiência de constituições republicanas nos primeiros decênios do séc. XX, como sucedeu em Portugal (1911) e em Espanha (1931) acompanhadas de fortes afirmações em favor da autonomia municipal. Mas, depois da II Guerra Mundial vai operar-se uma profunda modificação.

**3. As autonomias locais como princípio fundamental da Constituição Italiana (1947): garantia de democracia e liberdade.**

A autonomia municipal recebeu na Constituição Italiana de 1947 um grande impulso. Estabelece o artº 5º, em sede de "Princípios Fundamentais" que "a República, una e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais" (...) e o artº 128º integrado no Título V com a epígrafe "As Regiões, as Províncias, os Municípios" prescreve que "as províncias e os municípios são entes autónomos no âmbito dos princípios fixados pelas leis gerais da República que lhe determinam as funções" (27).

A novidade trazida pela Constituição Italiana não foi de imediato compreendida pela doutrina que continuou a entender a administração municipal baseada no conceito de

autarquia e, assim, como mero princípio de organização administrativa.

Aliás, o desfasamento existente em Itália entre uma aspiração política à autonomia local e um direito positivo da administração local de carácter centralizador levou M.S. Giannini a falar muito sugestivamente de uma dupla história da autonomia local: uma história ideológica e uma história jurídica efectiva que não coincidem(28). A história ideológica estaria ligada à consolidação do Estado liberal e significava sobretudo para os municípios, a saída de uma situação de minoridade em que se encontravam perante o Estado centralizador. A autonomia assumia um significado político-administrativo e implicava nomeadamente a libertação de apertados controles por parte do Estado, o reconhecimento de algumas funções como exclusivas dos entes locais, a atribuição de poder tributário dentro dos limites impostos pela lei(29). Mas quando se passa da história ideológica para a história do direito positivo, para a realidade político-administrativa, verifica-se que esta ficou muito aquém das exigências concretas do princípio da autonomia municipal. A centralização prevaleceu largamente sobre a autonomia, apesar de interessantes e notáveis iniciativas dos municípios rapidamente sufocadas pela intervenção crescente do Estado em múltiplos domínios(30).

Determinante para um novo entendimento da autonomia municipal foi um artigo de Carlo Esposito(31) em comentário

ao artº 5º da Constituição Italiana, no qual afirmava que as autonomias locais não constituíam um puro problema de organização administrativa, mas tinham a ver com a "estrutura interior" do Estado constituindo para os cidadãos "exercício, expressão, modo de ser e garantia de democracia e liberdade". Pretendeu-se evitar que o Estado a quem foram confiadas muitas actividades e funções se transformasse numa "monstruosa máquina" e que poucos homens concentrassem em si o poder de direcção política, económica e social. Dito doutro modo, procurou-se evitar que num momento em que se confiavam ao Estado múltiplas tarefas, o principio de toda a vida da Nação se concentrasse no Estado e que a vida deste se concentrasse em poucos órgãos. O principio das autonomias locais assumia, assim, importante significado político.

A elaboração de um conceito de autonomia local e particularmente municipal adequado à nova Constituição ficou a dever-se principalmente a M.S. Giannini(32) que colocou o "traço típico" da autonomia local no facto de o órgão fundamental dos entes locais ser o povo erigido em corpo eleitoral dispendo de um poder de direcção político-administrativo ("indirizzo politico-amministrativo") que derivava não do Estado mas da própria comunidade local. Tal direcção podia, por isso mesmo, divergir da do Estado. Com esta concepção ficava definitivamente afastada a concepção autárquica de administração local que tendia a fazer dos entes locais(33a) meros "entes auxiliares" do Estado.

As condições de uma verdadeira autonomia eram para Giannini além da eleição dos órgãos autárquicos pela comunidade respectiva, uma clara repartição de atribuições entre o Estado e os entes locais autônomos de modo que aquilo que um faz não seja feita pelos outros(33), a existência de controle estadual puramente objectivo que afaste a sujeição da vontade municipal à vontade estadual e adequados meios financeiros(34).

Importa notar que Giannini, ao mesmo tempo que aponta os elementos de uma autêntica autonomia municipal, afirma, como vimos, que ela não existe no direito positivo italiano e questiona-se seriamente sobre a sua actualidade ou seja sobre se tal concepção tem hoje razão de ser dada a evolução verificada na realidade politico-administrativa do nosso tempo(35).

## N O T A S

- (1) V. Italia - L'Autonomia dei comuni e delle province. Contributo all'interpretazione dell'art.128 Cost.- in "Scritti in onore di Costantino Mortati, 2, Roma, 1977, p.782; Santi Romano - Decentramento Amministrativo, in "Scritti Minori", vol.29., Diritto Amministrativo, p.17.
- (2) M.S. Giannini - I Comuni in "L'ordinamento comunale e provinciale", (Atti del Congresso Celebrativo delle Leggi di Unificazione Amministrativa), Vicenza, 1967, pp.11 e sgs.
- (3) G.Berti - Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale, Padova, 1969, p.32.
- (3a) G.Berti - Caratteri..., pp.36/37.
- (4) G.Saredo - La legge sulle amministrazione comunale e provinciale (4-5-1898) commentata da Giuseppe Saredo; Torino, 1910.
- (5) M.S.Giannini - I Comuni..., p.23.
- (6) M.S.Giannini - I Comuni..., p.31.

- (7) M.S. Giannini - I Comuni..., p. 34.
- (8) M.S. Giannini - Diritto Amministrativo, vol. I, Milano, 1970, p. 46.
- (9) M.S. Giannini - I Comuni..., p. 46
- (10) A preponderância do Estado foi potenciada em Itália, no fim do século, pela influência da escola de direito público alemã de Jellinek e Laband (Cfr. A. Pubusa, Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'ordinamento costituzionale italiano, Milano, 1983, p. 8 e n. (1) e S. Flogaetis, La décentralisation..., p. 135).
- (11) E. Gustapane - "Autarchia". Profile Storico di un termine giuridico in disuso, in RTDP, 1980, pp. 201 e sgs; G. Berti - Commento all'artº 5º Cost. in Commentario Branca, I, 1975, p. 280.
- (12) Santi Romano - "Decentramento Amministrativo", in Scritti Minori, vol. II, Milano, 1950, pp. 11 e sgs. Inicialmente o artigo foi publicado na "Enciclopedia giuridica italiana", 1897, vol. IV, parte 1ª..

- (13) E. Gustapane, "Autarchia"..., p.201. Aliás é o próprio Santi Romano que lembra na sua monografia "Il Comune" publicada no vol. II, Parte 1ª do "Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano a cura di V.E. Orlando, Milano, 1908 ter introduzido naquele artigo da Enciclopédia o termo autarquia, sendo até ai dominante o termo autonomia (cir. p.577 nota (2)).
- (14) Santi Romano - "Il Comune", esp. pp.575 e sgs.
- (15) Santi Romano - II Comune, p.582.
- (16) Santi Romano - II Comune, p.598: cfr. também "Decentramento Amministrativo", p.60.
- (17) Santi Romano - II Comune, pp.598 e 593.
- (18) Contra esta distinção de um conceito jurídico e de um conceito político de autarquia, insurge-se G.Trèves para quem a noção de autarquia sempre esteve ligada à participação dos cidadãos na administração pública, nomeadamente através da eleição dos órgãos da pessoa jurídica respectiva, sendo absurdo, diz, pensar-se que tal participação não reveste um relevo jurídico, sendo relegada somente para o conceito político (G.Trèves,



Autarchia, Autogoverno, Autonomia in Studi in onore di G.M. de Francesco, vol.29., Milano, 1957, pp.580 e sgs, spec. p.582).

- (19) Santi Romano - Decentramento Amministrativo..., p.64.
- (20) Zanobini,G. - L'Amministrazione Locale, 3ª.ed., Padova, 1936, p.5.
- (21) Zanobini,G. - L'Amministrazione..., p.132.
- (22) Zanobini,G. - L'Amministrazione..., p.138.
- (23) Zanobini,G. - L'Amministrazione..., p.139. Cfr. também do mesmo autor "Corso di Diritto Amministrativo", vol.39, 6ª.ed., Milano, 1958, pp.117 e sgs.
- (24) Zanobini,G. - L'Amministrazione..., p.20.
- (25) Zanobini,G. - L'Amministrazione..., p.149/150.
- (26) Zanobini,G. - L'Amministrazione..., p.158.
- (27) Costituzione Italiana, 8ª.ed., Torino, 1975.

- (28) M. S. Giannini - Enti Locali Territoriali e Programmazione in RTDP, 1973, pp.193 e sgs., esp. p.205.
- (29) M. S. Giannini - Enti Locali..., p.208.
- (30) M. S. Giannini - Enti Locali..., pp.208/209.
- (31) C. Esposito - Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo nella nuova Costituzione Italiana (Comento all'art.5 della Costituzione Italiana), in RTDP, pp.194 e sgs.
- (32) Cir., desde logo, o artigo "Autonomia" (Teoria Generale e Diritto Pubblico), publicado na "Enciclopedia del Diritto", vol.IV, Milano, pp.356-366. Sobre a autonomia local à luz da Constituição de 1947, cir. também L. Giovenco - L'Ordinamento Comunale, 7ªed., Milano, 1974, pp.5 e sgs.
- (32a) Para distinguir de "autarchia" temos traduzido "enti locali" por entes locais, embora a expressão que lhe corresponde, no nosso direito, seja "autarquias locais".
- (33) Esta concepção enquadra-se naquilo a que Giannini chama o "sistema binário" ou seja um sistema em que

ao lado da administração exercida pelo Estado e seus órgãos locais, existe uma administração exercida pelos entes locais em auto-administração (Corso di Diritto Amministrativo, vol.I, Milano, 1965, p.288).

- (34) M.S.Giannini - I Comuni, op.cit., p.43 e sgs.
- (35) M.S.Giannini - II Riassetto dei Poteri Locali in RTDP, 1971, pp.451 e sgs.

CAPÍTULO IV - A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM  
ESPANHA; CENTRALIZAÇÃO MODERADA E  
TENTATIVAS DE AMPLA AUTONOMIA MUNICIPAL  
(1812-1976)

1. A Constituição de Cádiz(1812) e a influência  
francesa

A Espanha sofreu, como a Itália e também Portugal, uma profunda influência francesa no que respeita ao regime de administração municipal. A generalização dos municípios a todo o território nacional, o princípio da uniformidade na respectiva organização interna, a preponderância absorvente da administração central sobre a administração local são alguns exemplos dessa influência. O municipalismo moderno surge em Espanha, como em França e em Portugal, com o advento dos regimes liberais e segue na sua implantação as vicissitudes da consolidação de tais regimes - que foram grandes - nos Estados da Península Ibérica.

O grande e inicial texto de referência da administração municipal moderna, em Espanha, é a Constituição de Cádiz de 1812 que dedicou o seu tit.VI, com dois capítulos e 22 artigos ao "gobierno interior de las provincias e de los pueblos"(1). Os traços essenciais da Constituição gaditana no que respeita ao regime municipal

são principalmente: a formação de "ayuntamientos" (2) para a administração ("gobierno interior") das povoações (artºs 309 e 310º); a composição dos "ayuntamientos" por membros eleitos anualmente (os "alcaldes, regidores y procuradores síndicos") por sufrágio indirecto (artºs 309º, 311º, 312º, 313º e 314º); a cessação dos "regidores" e outros que exerçam cargos perpétuos nos "ayuntamientos", qualquer que seja o seu titulo e denominação (artº 312º.); a enumeração, ao longo de nove n.ºs do artº 321º, de extensas atribuições dos "ayuntamientos", sem se fazer a distinção - ao contrário do que sucedeu em França com o Decreto de Dezembro de 1789 - entre funções próprias e funções delegadas; e, importa não esquecer, a inspecção da "diputación provincial" sobre todas as funções exercidas pelos "ayuntamientos", devendo estes dar-lhes conta anualmente das receitas arrecadadas e investidas (artº. 323º.).

Esta referência às "diputaciones provinciales" faz-nos lembrar que o regime municipal elaborado em Cádiz necessita, para ser devidamente compreendido, de ter em conta a instituição provincial cujo "gobierno politico" pertence ao "jefe superior" nomeado pelo Rei (artº.324º.). É certo que em todas as provincias haveria uma "diputación provincial" de base electiva, mas esta era presidida pelo "jefe superior". Consagra-se assim, uma submissão dos "Ayuntamientos" às "Diputaciones Provinciales" e destas ao Governo, por força do papel atribuido ao "jefe superior".

Esta submissão que transparece já na Constituição de 1812 é expressa de modo manifesto na Instrução para o governo economico-politico das provincias aprovado pelo Decreto de 23 de Junho de 1813 no desenvolvimento e concretização dos principios da Constituição de 1812. A ideia que está aqui subjacente e que foi defendida por Toreno já nas Constituintes é a de que os "Ayuntamientos" são essencialmente organismos subalternos do poder executivo, um instrumento deste; são, é certo, eleitos pelos próprios moradores, mas com o "travão" do "jefe politico" que conserva a unidade de acção do governo e impede que eles deslizem insensivelmente para o federalismo, por natural tendência(3). Esta submissão evidencia-se, como se disse na Instrução de 1813 pela qual são reforçados os poderes dos "jefes politicos", sendo-lhes atribuida competência para conhecer das queixas dos moradores contra qualquer providência do "ayuntamiento" ou "alcalde" no âmbito das materias a estes atribuidas.

**2. Instabilidade politico-administrativa: O municipio progressista e posterior consolidação do municipio moderado(1836-1924)**

O regime municipal estabelecido pela Constituição de Cádiz e pela Instrução de 1813 não chegou, porém, a ter uma efectiva applicação prática. A historia de Espanha no

período subsequente a 1812 e durante várias décadas caracteriza-se por uma enorme instabilidade que se vai reflectir directamente nas instituições municipais. O regresso de Fernando VII a Espanha, em 1814, significa a supressão do liberalismo e a restauração do absolutismo e da Inquisição. Esta situação vai manter-se até 1820, data da sublevação de Rafael del Diego, que abre um período que ficou conhecido pelo triénio liberal (1820-1823) e durante o qual os preceitos da primeira fase do regime liberal vão ter uma possibilidade, fugaz, de vigorar. Mas logo em 1823 e após a intervenção armada da Santa Aliança abre-se um novo período de regime absoluto que só termina em 1833.

O período de 1833 a 1845 é um período importante para o regime municipal, apesar da instabilidade política e da guerra civil, deirontando-se, quanto à sua concepção, uma corrente progressista apontando para uma acentuada descentralização e uma corrente denominada "moderada" que vai acabar por obter êxito nos seus propósitos de estabelecer um modelo de administração municipal fortemente centralizado, ainda que em moldes modernos. Em 30 de Novembro de 1833 foi publicado um decreto da maior importância, conhecido por decreto de Javier de Burgos, que veio estabelecer a actual divisão provincial de Espanha, sendo certo que a província sempre teve um papel muito influente na vida do município, nomeadamente através do Governador Civil.

As tentativas de autonomia municipal começam a esboçar-se ainda que timidamente em 1835 e o período de 1836-45 é conhecido como um período de consolidação do município progressista(4). No início deste período verifica-se o restabelecimento do regime municipal instituído em 1812 e 1813, com as alterações introduzidas em 1823. Em 1836, no mês de Setembro efectuaram-se eleições municipais com triunfos significativos dos progressistas(5). Em 1837 é publicada uma nova Constituição de carácter progressista que, sendo embora muito concisa quanto à administração municipal, consagra alguns princípios que vão ser invocados pelos progressistas contra as tentativas dos "moderados" para instituir um regime municipal de sentido centralizador. O principal desses princípios era o da eleição dos "ayuntamientos" pelos moradores consagrado no artº.70º. e que foi invocado com êxito contra uma "lei de ayuntamientos" (14 de Julho de 1840) de tendência moderada que instituiu uma forma não democrática para a designação dos "alcaldes". Tal lei, apesar de aprovada pelas Cortes, não chegou a vigorar, pois a promulgação pela rainha Maria Cristina provocou uma revolução que determinou o regresso dos progressistas ao poder(6).

Porém, a situação de instabilidade política manteve-se e em 1843 o partido moderado conquista o poder e põe em vigor a lei de 1840, a qual se manterá até 1845, ano em que não só é publicada uma nova lei de administração



municipal, como uma nova Constituição que consagrará o pensamento dos "moderados". Embora a lei municipal de 8 de Janeiro de 1845 seja anterior à Constituição do mesmo ano, há uma sintonia entre ambos os diplomas no que toca ao regime municipal decorrente do facto de terem origem na mesma corrente politica. Pretendendo embora introduzir em Espanha as ideias dos "doutrinários" o certo é que a instituição municipal tal como foi estabelecida pelos diplomas de 1845 e cujo regime perdurou por longos anos é caracterizada por uma forte sujeição ao poder central. Assim o "alcalde" tal como o "teniente de alcalde" é nomeado pelo Rei ou pelo "jefe politico" por delegação do rei, conforme a importância dos "ayuntamientos". Mas, mais ainda, o rei podia nomear livremente um "alcalde-corrector" no lugar do ordinário quando o entendesse conveniente, sendo o cargo de duração ilimitada. A eleição dos membros do "ayuntamiento" era feita por sufrágio directo mas restrito (os moradores que se achassem incluídos nas listas eleitorais), estando a elaboração do censo a cargo dos "alcaldes". Os "ayuntamientos" deveriam ser renovados pela metade de dois em dois anos. Largos poderes eram conferidos ao "jefe politico", desde o de presidir às sessões dos "ayuntamientos" (que, sublinhe-se, eram celebradas em regra à porta fechada) até ao de suspender, em caso de falta grave, o "alcalde" ou qualquer dos "concejales" dando conta do facto ao governo. Para além de nomeados, os "alcaldes"

tinham uma dupla função: por um lado, eram delegados do governo, submetidos à autoridade imediata do "jefe politico" e por outro, administradores do "pueblo", mas também aqui sob a vigilância da administração superior. Não existia uma cláusula geral de competências dos municípios e a maioria das suas deliberações estavam sujeitas à aprovação do "jefe politico" ou do Governo. Finalmente o orçamento municipal necessitava de ser aprovado pelo "jefe politico" ou pelo Governo segundo a sua soma.

Importa fazer uma breve referência à instituição provincial que, na lei de 8-1-1845 é igualmente submetida a um estreito controle por parte da administração central e cujo corpo deliberativo, a "diputación provincial" - correspondente ao "ayuntamiento" - ficou muito limitado nas suas atribuições(7). Os órgãos provinciais eram, para além da "diputación", o governador ou "jefe politico" e o conselho provincial. O governador civil veio substituir, por um decreto de 28/12/1849 o "jefe politico" e também os intendentés que, pela lei de 1845, tinham a função da administração económica das províncias. O governador civil que representava a transposição para Espanha da figura francesa do Prefeito, terá um papel determinante na administração municipal por efeito dos poderes políticos que lhe eram conferidos. Tornou-se uma mera correia de transmissão a nível local da vontade do poder central, sem se ter tornado, ao contrário do Prefeito em França, um

administrador profissional de largo prestígio(8). A administração municipal de 1845, que assim acaba de ser descrita em traços muito breves era, como se disse, fortemente dependente da administração central, mal se podendo falar de uma verdadeira autonomia municipal.

A situação da administração municipal nesta época encontra-se bem descrita por COLMEIRO na sua obra "Derecho Administrativo"(9). Nela estão expostos os princípios estruturais a que deve obedecer a organização administrativa. Para Colmeiro a "organização administrativa" deve fundar-se no princípio de que a Administração é una e indivisível e que a autoridade emana de um poder central responsável que a transmite até aos últimos agentes de uma escala unidos entre si como os elos de uma cadeia(10). O território é dividido de uma forma racional em províncias, distritos e "termos" municipais e em cada uma destas divisões encontra-se um agente da autoridade gozando de largos poderes. Assim, o "jefe político superior" nas províncias, "jefes políticos" subalternos nos distritos (criados por força da grande extensão das províncias) e "alcaldes" nos municípios. Todos estes agentes ligados pelo vínculo da hierarquia. Estas ideias de centralização administrativa traduzidas nos princípios da uniformidade, subordinação, responsabilidade e presença das autoridades em todos os graus da hierarquia administrativa (desde a provincia ao municipio) são temperadas no pensamento de

Colmeiro pela ideia de que o "pueblo" é a unidade administrativa por excelência, a forma primitiva de associação, cabendo aos respectivos "ayuntamientos" a "gestão dos interesses vicinais".

Está aqui expressa a ideia dos doutrinários de que ao Governo cabe tudo o que é relativo ao interesse nacional e aos "ayuntamientos" o relativo interesse puramente municipal. Porém, os "ayuntamientos" não têm uma acção independente, mas sim subordinada, umas vezes à autoridade e outras à vigilância, da administração superior. Para Colmeiro existe em todos os Estados uma vida geral comum e outra particular e local, devendo a Administração proteger a primeira, subordinando os interesses de corporação ao principio da unidade. As regras de prudência e altas razões do bem público ditam quanto à vida local, quanto à administração municipal mais concretamente, que o poder central propenda a diminui-la ou moderá-la, mas sem a sufocar ou extingui-la inteiramente. A presença de autoridades em todos os grandes focos de actividade social encarregados de representar o pensamento e transmitir a vontade do governo unitário é uma exigência da subordinação do local ao geral(11).

Depois da tentativa de reforma do regime municipal num sentido de maior autonomia no biénio de 1854-56 regressa-se ao regime de 1845 que durará até 1870. Na verdade, em 1868 inicia-se um periodo revolucionário que

perdurará até 1874 e que terá reflexos na vida municipal. Tais reflexos manifestam-se no tit.VIII da Constituição de 1869 (artº.99º.) e na lei municipal de 20 de Agosto de 1870. O artº.99º. da Constituição de 1869 estabelecia um conjunto de principios sobre a administração municipal e provincial cuja concretização era atribuída às leis ordinárias. Tais principios que deveriam informar as leis de administração municipal e provincial eram os seguintes:

- 1º. O Governo e direcção dos interesses peculiares da provincia ou do municipio ("pueblo") pelas respectivas corporações.
- 2º. Publicidade das sessões de umas e outras, dentro dos limites assinalados pela lei.
- 3º. Publicação dos orçamentos, contas e deliberações importantes das mesmas.
- 4º. Intervenção do Rei e conforme o caso, das Cortes para impedir que as "diputaciones provinciales" e os "ayuntamientos" extravasem das suas atribuições em prejuizo dos interesses gerais e permanentes.
- 5º. Determinação dos seus poderes em matéria de impostos a fim de que os provinciais e municipais não se encontrem nunca em opposição com o sistema tributário do Estado(12).

Vemos, assim, ao lado de princípios que apontam para uma maior descentralização, outros, principalmente o 4º., que vão em sentido contrário. Para além disso, nota-se a larga margem de conformação atribuída à lei ordinária quanto à concreta forma de administração municipal. Na discussão parlamentar do projecto de lei sobre organização municipal de 1870 a Comissão respectiva exprimia de um modo muito claro as dificuldades sentidas ao longo do séc. XIX em Espanha para implantar a autonomia municipal ao afirmar que, em contraste com os três séculos anteriores de despotismo que tinham destruído as tradições municipais laboriosamente introduzidas em Espanha, o regime liberal dera mais alguma importância às corporações locais, mas "sem chegar nunca a determinar de uma maneira clara e precisa o lugar que, por sua essência e objecto elas deveriam ocupar na "economia geral da nação" (13). E acrescentava: o sistema criado pela Constituição de 1812 e pela lei de 1823 nunca pôde funcionar em condições normais, nem tinha tão pouco as condições para produzir ordem na Administração.

As ideias da Comissão transpareciam com nitidez deste passo: "a nacionalidade, a ordem, as instituições não ficarão em perigo certamente pelo facto de os moradores de um município administrarem os seus interesses e regularem os seus serviços como melhor lhes pareça". Pelo contrário, a Administração geral ganhará muito em ficar livre dos

infinitos pormenores de interesse local que actualmente a oprimem. Manifesta-se aqui uma concepção que segue de muito perto a corrente doutrinária em França. A lei municipal de 1870 (20 de Agosto) consagra o sufrágio universal em matéria de eleições para o "ayuntamiento", definindo ao mesmo tempo as suas atribuições e regulando o seu funcionamento. Nela aparece pela primeira vez uma definição de município: "é município a associação legal de todas as pessoas que residem num território municipal" (14). Apesar das manifestações da lei de 1870 no sentido da descentralização, mantem-se no entanto, uma posição de subordinação dos organismos municipais aos provinciais, cabendo a estes (às respectivas "diputaciones") amplos poderes sobre os órgãos municipais (15).

O município moderado vai continuar a dominar durante todo o século XIX, apesar de alguns sobressaltos como o projecto de Constituição Republicana de 1873 elaborado após a instauração da República e a que adiante faremos referência.

Assim, após a Restauração monárquica em 1876, a Constituição do mesmo ano estabelecia no seu artº. 83º. que existiriam nos "pueblos" "alcaldes" e "ayuntamientos". E acrescentava que os "ayuntamientos" (repare-se que não se fala em "alcaldes") seriam eleitos pelos moradores a quem a lei conferisse tal direito. Por sua vez, o artº. 84º. remetia para a lei ordinária a organização e atribuições das

"diputaciones" e "ayuntamientos" não deixando embora de fixar alguns princípios a que tais leis deveriam obedecer. Eram eles: o princípio da administração dos "interesses peculiares" do "pueblo" pela respectiva corporação; a publicação dos orçamentos, contas e deliberações desta; a intervenção do Rei ou das Cortes, sendo o caso, para impedir que os "ayuntamientos" extravasassem as suas atribuições em prejuízo dos interesses gerais e permanentes; a determinação das respectivas faculdades em matéria de impostos de forma a que se harmonizassem com sistema tributário do Estado. Vemos aqui fundamentalmente uma repetição dos princípios já consagrados no artº.99º. da Constituição de 1869. (16)

A lei municipal subsequente a este articulado constitucional tem a data de 2 de Outubro de 1877 e vigorou durante largos anos. O regime de administração provincial, igualmente com larga duração, foi fixado por uma lei de 1882. A organização administrativa municipal de 1877 é, como diz Posada, uniforme e simétrica nos seus princípios gerais e nos seus detalhes(17). Os órgãos do Município são fundamentalmente o "Alcalde", o "Ayuntamiento" e a Junta Municipal. O "alcalde" representa a unidade do governo municipal e é o seu órgão executivo. Tem um duplo carácter: o de representante do poder central e o de representante do município. É eleito, tal como os "tenientes de alcalde", pelo "ayuntamiento" de entre os seus membros. Porém, o Rei tem o poder de nomear de entre os "concejales" os "alcaldes"



de alguns municípios de maior importância (p. ex., capitais de província ou com população superior a 6.000 habitantes). O "Alcalde" na qualidade de representante do governo actua sob a direcção do governador de província e na qualidade de chefe da administração municipal preside ao "ayuntamiento" e exerce funções de natureza executiva dentro dele. O governo interior e a administração do território municipal corre a cargo do "ayuntamiento" que é a representação do município. é composto de "concejales" eleitos por sufrágio universal directo e secreto (lei eleitoral de 8/8/1907), sendo o respectivo número de membros proporcional à sua população. O mandato é de quatro anos e consagra-se o principio da representação das minorias. Reunem periodicamente (uma vez ao menos por semana) em sessões públicas. As suas atribuições estão fixadas na lei, que enumera diversas delas e inclui uma cláusula geral de competência: o governo e direcção dos interesses peculiares dos "pueblos". Em muitas das suas atribuições (as delegadas) os "alcaldes", "ayuntamientos" e "regidores" estão sob a autoridade e direcção administrativa do governador, sendo o Ministro do Interior (de la Gobernación) o chefe supremo dos "ayuntamientos". Nas atribuições próprias, a autonomia dos ayuntamientos é maior, mas mesmo assim certas deliberações estão sujeitas a controle(18). A Junta Municipal, finalmente, é um órgão não permanente de caracter misto composto pelos membros do "ayuntamiento" e um número igual

de vogais associados, representantes dos contribuintes e designados por sorteio anual com funções fundamentalmente no campo financeiro.

Este regime municipal que vai durar até 1924 mereceu particular atenção doutrinal por parte de Adolfo Posada na sua obra "Evolución legislativa del Regimen Local en España 1812-1909" que temos vindo a seguir de perto. Para Posada o regime administrativo espanhol é um regime centralizado com as características próprias do mesmo, embora com algumas "indicações descentralizadoras" no que se refere à vida municipal. A descentralização não é, nos regimes administrativos que têm como matriz o francês, o "oposto da centralização", mas apenas a correcção dos excessos desta.

### 3. Tentativas para estabelecer uma ampla autonomia municipal

#### a) Projecto de Constituição Republicana de 1873: os municípios como organismos políticos autónomos dentro do Estado Federal

A instauração da República em 1873 veio acompanhada de ideias de autonomia municipal que se manifestaram exuberantemente nas Constituintes desse mesmo ano. No preâmbulo do projecto de Constituição Federal republicana

dizia-se expressamente que "o município, como o Estado, e o Estado como a Federação, serão no nosso Código Fundamental perfeitamente autónomos" (19). Esta intenção transparece no articulado do projecto de uma forma muito enfática, pois se diz no artº.40º. que "na organização política da nação espanhola tudo o que é relativo ao indivíduo ("todo lo individual") é da pura competência do indivíduo, tudo o que respeita ao município ("todo lo municipal") é do município; tudo o que respeita à região é do Estado e tudo o que respeita à nação é da Federação". Parece que estamos a ler Benjamin Constant....

Por sua vez, o artº.41º. consagra o princípio da eleição de todos os poderes e efectuada por sufrágio universal (artº.42º.). Neste projecto, o município, tal como o Estado regional e o Estado federal são organismos políticos que exercem a soberania em representação dos cidadãos, titulares dessa mesma soberania (artºs.42º. e 43º.). Ainda a fazer lembrar B.Constant pode ler-se no artº.43º. que a soberania de cada organismo reconhece como limites os direitos de toda a pessoa humana. A protecção da autonomia municipal é clara e extensa, como resulta do artº.106º.: "os municípios têm em tudo o que respeita ao município, autonomia administrativa, económica e política. Os municípios nomearão por sufrágio universal os seus governos ou os seus "alcaldes", que exercerão o poder executivo municipal. Nomearão também por sufrágio universal

os seus "ayuntamientos" que regulamentarão os assuntos municipais. Nomearão por sufrágio universal os seus juizes(...) com faculdades judiciais. O artº.107º. do Projecto tem também importância, pois responsabiliza pelas suas despesas os "alcaldes" ou "ayuntamientos" perante o "concejo" ou o comum dos moradores. Ainda o artº.108º. garante a manutenção de funções dos "alcaldes" e "ayuntamientos" contra actos do poder executivo (só poderiam ser afastados por sentença do Tribunal competente e substituídos por sufrágio universal). O projecto constitucional de 1873 ia ainda mais longe e indicava concretas atribuições dos municípios, garantia-lhes os meios financeiros necessários para levar à execução tais atribuições e fazia-lhes mesmo uma exigência: sustentar escolas de crianças e adultos, dando a instrução primária e obrigatória". De notar ainda neste mesmo artigo 108º. a atribuição de funções judiciais (administração da justiça civil e criminal) aos municípios.

Embora estas normas não tivessem passado à prática, elas revestem-se de importância, pois revelam o pensamento de uma corrente de opinião que, ao longo do séc.XIX, pugnou por uma larga autonomia municipal. Enquanto os "moderados" se mostravam partidários de uma autonomia municipal muito mitigada, este projecto de Constituição contém a manifestação mais ousada de autonomia municipal no século XIX. Estão nela expressos os traços daquilo que ainda hoje

se consideram elementos do conceito de uma ampla autonomia municipal: eleição por sufrágio universal dos órgãos municipais, largas atribuições (acompanhadas de uma cláusula geral), garantia de meios financeiros para o exercício das funções, garantia contra actos arbitrários de dissolução dos órgãos municipais por parte do poder executivo. A autonomia municipal é entendida mesmo como uma forma de exercício da soberania que reside em todos os cidadãos, ideia esta recentemente defendida em Itália por Andrea Pubusa(20).

b) O Estatuto Municipal de Calvo Sotelo(1924): a garantia jurídica da autonomia municipal e a ditadura: um par inconciliável

O Estatuto Municipal de Calvo Sotelo aprovado pelo Real Decreto de 8/3/1924, durante a ditadura de Primo de Rivera, tem importância não tanto pela sua aplicação prática, pois acabou por se traduzir de uma reforma puramente nominalista, mas exactamente pelo que nela se afirma, isto é, pelo seu texto legal que pode considerar-se muito avançado e um passo importante no sentido da autonomia municipal(21). Ele veio substituir a lei municipal de 1877, sendo de referir as numerosas tentativas de reforma do regime municipal, das quais a mais conhecida e importante foi a de Maura.

As novidades maiores contidas no Estatuto situavam-se em matéria de controlo da actividade dos órgãos municipais que passavam das tradicionais mãos da Administração do Estado (através do Governador Civil) para os tribunais, prevendo-se mesmo a possibilidade de o município poder interpor recurso por abuso do poder (atentados contra a sua autonomia) perante o Supremo Tribunal. Rodeava-se assim a instituição municipal de garantias contra a intervenção do Estado que até aí constituía uma permanente espada de Damocles sobre os municípios. Mas, para além disso, ampliava-se a autonomia financeira (através do estabelecimento de impostos municipais), alargava-se o leque de competências, consagrava-se a municipalização de serviços e admitia-se a possibilidade de autonomia estatutária (mediante a promulgação de uma Carta).

Deste modo o Estatuto de 24 pretendia "restaurar" a autonomia municipal, fazendo reviver de certo modo a ideia de autonomia do municipalismo medieval. Porém, e mais de acordo com a estrutura política ditatorial em que o Estatuto se inseria, a composição dos órgãos municipais obedecia a um processo misto de sufrágio universal (incluindo mulheres) para a escolha de 2/3 dos "concejales" e de sufrágio corporativo para a escolha dos restantes. O "Alcalde" era eleito entre todos os moradores do "ayuntamiento" pelos "concejales".

Como já se disse os preceitos mais avançados do Estatuto, isto é, o que ele trazia de mais inovador em matéria de autêntica autonomia municipal acabou por não se concretizar, pois o regime ditatorial e o revigoramento da vida municipal excluía-se mutuamente

**c) A Constituição Republicana de 1931: a autonomia municipal**

Assim se chegou a 1931, data em que de par com a renovação em sentido democrático das instituições políticas surgiu um novo e forte impulso no sentido da autonomia regional e municipal. O advento da República foi, entretanto, precedido pela queda da ditadura de Primo Rivera em 1930 e foi precipitado pelos resultados das eleições municipais parciais de 12 de Abril de 1931 que deram a vitória aos republicanos nas principais cidades. Ainda nesse mesmo ano foi elaborada e aprovada a Constituição de 1931 (9 de Dezembro) na qual a autonomia municipal era consagrada de um modo muito expressivo no artigo 1º..

Dizia o § 3º. deste artigo que "a República" constitui um Estado integral, compatível com a autonomia dos municípios e das regiões". E o artº.9º. dizia ainda que "todos os municípios da República serão autónomos nas matérias da sua competência e elegerão os seus "ayuntamientos" por sufrágio universal, igual, directo e

secreto, salvo quando funcionem em regime de "conselho aberto". As vicissitudes da II República dificultaram a colocação em prática destas disposições constitucionais e quando em 1935 é promulgada a lei de bases sobre o regime local já as Cortes eram dominadas por uma corrente política conservadora, não tendo essa lei o apoio das correntes mais progressistas. Trata-se é certo - a Constituição assim o obrigava - de uma lei que consagra a autonomia municipal nos seus elementos mais significativos, mas a sua aplicação também pouco vai ser conseguida, pois estava próxima a guerra civil desencadeada em 1936.

#### 4. A administração municipal no franquismo: centralização autoritária

Após a Guerra Civil (1936-39) e com a consequente instauração em Espanha de um regime autoritário e centralista, a autonomia municipal deixou de existir, estabelecendo-se um sistema de administração municipal que era exactamente a negação dessa autonomia. Estabelece-se durante o franquismo uma cadeia de administração fortemente centralizada baseada numa relação de confiança entre agentes individuais de administração (Ministro-Governador Civil - "Alcalde"). Ao mesmo tempo, como assinala G. de Enterría, verifica-se o constante crescimento da administração periférica do Estado, com consequente esvaziamento das



competências municipais(22). No período franquista não há propriamente um texto que tenha o nome de Constituição espanhola, mas uma pluralidade de textos que recebem o nome de Leis Fundamentais e que contêm a constituição material deste período.

O regime de administração municipal da época reflecte com transparência o carácter centralista e não democrático do Estado e assim apesar da afirmação de princípio de que os municípios constituem "entidades naturales" (artº.1º. da Lei de Bases de 1955) e do rigor técnico das leis de administração municipal, estabelece-se a livre nomeação e destituição dos "Alcaldes" pelo Ministro do Interior nas capitais de província e municípios de mais de 10.000 habitantes e pelo Governador Civil nos demais municípios. O "Alcalde" torna-se a figura preponderante da administração municipal reunindo para além da condição de presidente do "ayuntamiento" e de chefe da administração municipal a de delegado do governo para manter a ordem e prover à segurança pública(23).

A lei (artº 101º) contém uma cláusula geral de competências do município "governo e administração dos interesses peculiares dos pueblos" e ainda uma enumeração exemplificativa de uma série de matérias a cuja prossecução deveria dirigir-se principalmente a administração municipal(24). A tutela é muito apertada e para além da fiscalização exercida pelo Serviço Nacional de Inspeção e

Assessoramento do Ministro do Interior, o Governador Civil tinha nesta matéria amplos poderes. O próprio "alcalde" tinha o dever de suspender a execução das deliberações municipais, quando estas recaíssem sobre assuntos que não fossem da competência do "ayuntamiento", quando constituíssem delito, quando fossem contrários à ordem pública e quando constituíssem infracção manifesta da lei. O Governador Civil poderia confirmar ou revogar a suspensão decretada pelo "alcalde" nos três primeiros casos acima referidos. O "ayuntamiento" poderia ser dissolvido pelo Conselho de Ministros bastando para tal que este órgão considerasse a gestão dos órgãos municipais "gravemente danosa" para os interesses gerais e até, note-se, para a própria entidade local. Finalmente e do ponto de vista financeiro, os municípios estavam dependentes das dotações que lhes fossem atribuídas pela administração central.

A transição política operada após a morte de Franco e a Constituição Política de 1978 abre uma nova fase de autonomia municipal que merece a melhor atenção.

##### 5. A consagração da autonomia municipal na Constituição de 1978

A Constituição de 1978 veio alterar profundamente o regime de administração local, e assim municipal, vigente em Espanha no tempo da franquismo.

Estabeleceu desde logo um Estado dotado de comunidades autónomas (regiões) com largos poderes político-administrativos (artº 2º, artº 137º e 143º a 158º) e consagrou expressamente no artº 140º a autonomia dos municípios.

No cumprimento dos preceitos constitucionais foi publicada a Lei Reguladora das Bases do Regime Local (Ley 7/1985 de 2 de Abril).

A proximidade no tempo e a importância destes diplomas exigem que a eles façamos referência na II Parte deste trabalho (cfr. infra, Cap. III, nº 4).

## N O T A S

- (1) A tradução em português da palavra "pueblos" mais ajustada ao sentido com que é utilizada é povoações e não a tradução literal "povos". Sobre as Constituições de Espanha, cfr. B.Clavero - Evolución Histórica del Constitucionalismo Español, Madrid, 1984.
- (2) "Ayuntamientos" corresponde ao que nós chamamos "Câmaras" (municipais). Aliás o artº.219º. da Constituição Portuguesa de 1820 determinava "Haverá Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público. Repare-se que o texto constitucional português - que sofreu a influência da Constituição de Cádiz - utiliza a palavra povos, mas ela hoje tem um sentido diferente, aplicando-se normalmente no âmbito nacional.
- (3) Concepción de Castro - La Revolución Liberal y los municipios españoles, Madrid, 1979, p.81/85; J.García Fernandez - El origen..., p.262 e sgs.
- (4) J.García Fernandez - El origen..., p.314 e sgs.

- (5) J.García Fernández - El origen..., p.316.
- (6) A.Posada, - Evolución legislativa del Régimen Local en España (1812-1909), Madrid, 1982, p.186; J.García Fernández, El origen..., p.320.
- (7) A.Posada, Evolución..., p.198.
- (8) E.García de Enterría - La Administración española (conjunto de estudios), Madrid, 1972, p.55. O mesmo sucedeu em Portugal com o Governador Civil.
- (9) A.Posada, Evolución..., p.206 e sgs.; M.Colmeiro - Derecho Administrativo Español, 3ª.ed., T.I, Madrid, 1865.
- (10) M.Colmeiro, Derecho Administrativo..., p.62.
- (11) M.Colmeiro, Derecho Administrativo..., pp.254 a256.
- (12) Cfr. A.Posada - Evolución..., p.276
- (13) A.Posada, - Evolución..., p.284, e sgs.
- (14) A.Posada, - Evolución..., p.291.

- (15) García-Escudero Marquez, P./Pendas Garcia, B. - El Nuevo Régimen Local Español, Barcelona, 1985, p.70.
- (16) A.Posada, - Evolución..., p.305/306.
- (17) A.Posada, - Evolución..., p.327.
- (18) A.Posada, - Evolución..., pp.330 e sgs.
- (19) A.Posada - op.cit., p.300 e sgs., nota(1)
- (20) Andrea Pubusa - Sovranità Popolare e Autonomie Locali nell'ordinamento costituzionale italiano; Milano, 1983, p.168 e sgs.
- (21) García-Escudero Marquez, P./Pendas Garcia, B. - El Nuevo Régimen..., p.71.
- (22) E.Garcia de Enterría, La Administración..., p.77.  
Uma perspectiva sobre a administração local no período franquista e transformações subsequentes pode ver-se em M.Baena del Alcázar - Curso de Ciência de la Administración, vol.I, Madrid, 1985, pp.315 e sgs.

- (23) García-Escudero Marquez, P./Pendas Garcia, B. - El Nuevo Régimen..., p.76.
- (24) O largo campo de acção aberto aos municípios pelo artº 101º da "Ley de Regimen Local" era apenas aparente, pois não significava uma competência exclusiva e excludente admitindo-se antes uma competência concorrente sobre essas matérias por parte do Estado ou da Província (artº 156º da mesma Lei). Na prática, e por força de um constante crescimento dos serviços de administração periférica do Estado, acabou por se verificar um esvaziamento das competências municipais (cfr. Garcia de Enternia - Problemas Actuales de Regimen Local, 2ª.ed., Sevilha, 1986, pp.64 e sgs e do mesmo autor - La Administración española, 3ª.ed., 1972, pp.75 e sgs.)

Capítulo V - MOVIMENTO PENDULAR DA ADMINISTRAÇÃO  
MUNICIPAL PORTUGUESA: CENTRALIZAÇÃO E  
DESCENTRALIZAÇÃO (1820-1976)

1. Da Revolução liberal de 1820 ao Decreto de  
Mouzinho da Silveira de 1832: estabelecimento das  
bases da moderna administração pública; influência  
francesa

a) A administração municipal na Constituição de  
1822 e na Carta Constitucional de 1826: os  
princípios gerais

Após a Revolução Liberal de 1820 foram convocadas  
as Cortes Constituintes, eleitas por sufrágio indirecto e  
censitário dos cidadãos portugueses, que elaboraram a  
Constituição de 1822.

Nesta Constituição e de acordo com o princípio  
liberal da separação dos poderes estabelecia-se a  
"independência" dos poderes legislativo, executivo e  
judicial (artº.30º.).

A matéria da administração local constava de um  
título próprio, o Título VI com a epígrafe "Do Governo



Administrativo e Económico" (artºs 212º. a 223º.), dividido por dois capítulos.

No Capítulo I (212º. a 217º.) previa-se a existência de distritos a designar por lei (artº.212º.) tendo à frente um "Administrador geral" (nomeado pelo Rei) e auxiliado por uma "Junta administrativa" (de base electiva) tendo competência sobre "todos os objectos de pública administração" (artº.216º.). A explicitação das respectivas atribuições era remetida para a lei (artº.217º.). O Cap.II era dedicado à administração municipal determinando-se que haveria "Câmaras em todos os povos, onde assim convier ao bem público" nos termos a estabelecer pela lei que "marcar a divisão do território" (artº.219º.). Competia às Câmaras o exercício "na conformidade das leis" do "governo económico e municipal dos concelhos" (artº.218º.).

A Constituição não se limitava a estes dois preceitos no que toca à administração municipal e nos artºs 220º., 221º. e 222º. estabelecia algumas regras sobre a composição das Câmaras, sendo de destacar a eleição anual pela "forma directa à pluralidade relativa de votos dados em escrutínio secreto e assembleia pública" dos Vereadores e de um Procurador (artº.220º.). Por sua vez, no artº.223º. estabelecia as atribuições das Câmaras sendo de destacar as de "fazer posturas ou leis municipais"(I) e as de "promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública, e geralmente todas as comodidades do concelho"(II). De

mencionar ainda atribuições no domínio da educação (nomeadamente escolas de primeiras letras), hospitais e beneficência(IV). A existência de um poder tributário, na forma que as leis determinassem, resultava explicitamente do nº.VII deste mesmo artigo.

Vê-se, pois, que a Constituição de 1822 incluía já os preceitos que caracterizam a moderna administração local e mesmo a autonomia municipal. Assim, a eleição directa dos membros da Câmara Municipal, a atribuição de amplos poderes que a expressão "governo económico e municipal dos concelhos" bem condensava e de que os poderes regulamentar(I) e tributário(VII) eram expressão.

Procuraram as Cortes, mesmo antes da publicação da Constituição, providenciar pela reforma da administração municipal, mas sem êxito(1). Em 1823 abre-se uma grave crise política (Contra-Revolução) que significou, na prática, o regresso ao absolutismo e que vai prolongar-se até 1834 opondo, por um lado, os liberais chefiados por D.Pedro e, por outro, os absolutistas chefiados por D.Miguel, ambos filhos de D.João VI.

Em 1826, após a morte de D.João VI, D.Pedro já então Imperador do Brasil procura solucionar a crise política existente em Portugal outorgando um diploma constitucional (Carta Constitucional) de tendência mais conservadora que a Constituição de 1822 e abdicando do trono

de Portugal em favor da sua filha Maria da Glória, então com 7 anos.

A Carta Constitucional estabelecia igualmente a "divisão" dos poderes e dedicava à administração local o Título VII com a epigrafe (restritiva) "Da Administração e Economia das Províncias". (artºs.132 a 138º.). Muito mais parca do que a Constituição de 22, a Carta estabelecia no artº.132º. que "A Administração das Províncias ficará existindo do mesmo modo que actualmente se acha, enquanto por Lei não for alterada". Não havia qualquer referência ao distrito. No que toca à administração municipal a Carta mantinha, ainda que por forma mais sucinta, os princípios da Constituição e assim estabelecia que haveria Câmaras "em todas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem" competindo-lhes "o governo económico e municipal das mesmas Cidades e Vilas" (artº.133º.). O artº.134º. determinava que as Câmaras seriam eleitas e compostas do número de vereadores que a lei designasse. O Presidente da Câmara seria o que obtivesse maior número de votos. O artº.135º., finalmente, limitava-se a remeter para uma "Lei Regulamentar" a matéria respeitante ao poder regulamentar, ao exercício das suas competências e "aplicação das suas rendas".

Tendo entrado em vigor em Agosto de 1826 e tendo sido convocadas as Cortes nela previstas (artºs 13º e 14º), a matéria da reforma administrativa mereceu logo a atenção

da Câmara dos Deputados que para o efeito constituiu duas comissões. Uma, encarregada da divisão do território e outra, denominada do "Código Administrativo", com a incumbência de dar cumprimento aos preceitos da Carta atrás mencionados, nomeadamente o artº.135º.(2). A Comissão de divisão do território apresentou um parecer preliminar no qual se previam, no que toca à divisão administrativa, 7 províncias no continente europeu e 2 nas ilhas, subdivididas por 17 comarcas. Na base estariam os concelhos e, quanto a estes, a Comissão chamava a atenção para a existência de 228 com menos de 200 fogos. Este facto colocava aos membros da comissão embaraços, pois se o artº.133º. da Carta determinava que "em todas as cidades e vilas, ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem haverá Câmaras", por outro lado o artº.134º. estabelecia o princípio da eleição das Câmaras com o número de vereadores que a lei designasse, sendo certo ainda que só poderia ser vereador quem tivesse pelo menos cem mil réis de renda líquida (artºs 66º. e 65º. § 5º. da Carta). Ora, perguntavam os membros da Comissão, como seria possível formar Câmaras electivas nesses pequenos concelhos de menos de 200 fogos? A sugestão da supressão pela reunião ou anexação a concelhos mais próximos era afluída no Parecer. Quanto aos concelhos cuja população fosse muito grande sugeriu-se a sua divisão em dois ou em mais.

A Comissão do Código Administrativo apresentou por sua vez um projecto de "Lei orgânica da administração geral das provincias do reino" de que foi relator Rebelo da Silva. Neste projecto, de manifesta inspiração franceza, como resulta claramente não só do texto como da confissão de Rebelo da Silva durante a sua discussão(3), dividia-se o país em provincias, comarcas e municipalidades. O seu objectivo era a administração geral (que pertence exclusivamente ao Governo e deve, por isso, ser feita por agentes seus) e não a administração municipal. Assim, em cada provincia haveria um administrador-geral de nomeação régia, representante do governo e com amplos poderes, assistido por um conselho administrativo da provincia (artºs 1º., 2º. e 6º. do projecto); em cada comarca haveria subadministradores-gerais de nomeação régia subordinados ao administrador de provincia (artº.1º., 63º., 64º. e 65º.); finalmente em cada "distrito municipal" haveria um administrador de municipalidade, de nomeação ministerial, sob a direcção central do administrador de provincia (artºs 1º., 71º., 72º. e 73º.). Na discussão havida na Câmara dos Deputados manifestou-se uma corrente de opinião que mostrava as maiores reservas quanto à divisão provincial e aos administradores provinciais considerada de origem napoleónica e fundada no mais absoluto despotismo(4). A discussão dos trabalhos de ambas as comissões não chegou ao fim, pois entretanto foi dissolvida a Câmara dos Deputados

(13 de Março de 1828) iniciando-se o reinado de D. Miguel e pouco depois uma sangrenta guerra civil que só viria a terminar em 1834 com a Convenção de Évora Monte.

De qualquer modo ficaram abertos caminhos (divisão administrativa do território, supressão de pequenos concelhos, existência de um agente do governo junto dos municípios) que viriam a ser postos em prática mais tarde.

**b) A Reforma de Mouzinho da Silveira (Decreto nº.23 de 16/5/1832): influência do modelo napoleónico**

Foi só em 1834 - finda a guerra civil - que foi possível pôr em prática a primeira legislação de administração local após a Revolução Liberal de 1820. Tratava-se da reforma de Mouzinho da Silveira elaborada ainda durante a Guerra Civil nos Açores (Ilha Terceira). Efectivamente com a data de 16 de Maio de 1832 foram publicados três decretos respeitantes à reforma da justiça, (Dec.nº.24) da fazenda (Dec.nº.22) e da administração (Dec.nº.23) da autoria de Mouzinho da Silveira. (4a)

Todos estes decretos são precedidos de um relatório comum, onde estão expressos os princípios que constituem o fundamento das reformas publicadas.

No que toca particularmente à administração pública evidencia-se, logo no início do relatório, o princípio da separação das funções de administrar e julgar ("a mais bela

e útil descoberta moral do século passado"). Outro princípio essencial é o da subordinação da administração à lei ("os princípios directores da administração têm na lei o seu motor") e à Carta Constitucional ("a lei da organização administrativa não é mais que o desenvolvimento da mesma Carta"). Faz-se ainda no relatório a distinção entre interesses gerais e interesses locais dizendo-se a propósito que "o bem comum exige que os cidadãos regulem por si os interesses locais, porque são domésticos e de família". Apesar desta clara afirmação, o Decreto nº.23 está longe de consagrar o princípio da descentralização administrativa sendo antes fortemente inspirado pelo sistema administrativo napoleónico e sendo em muitos pontos uma tradução de preceitos da lei de 28 do pluviôse do ano VIII(1802).

Assim, numa clara semelhança com o que sucedia em França (cfr, supra pág.16) o território do continente e ilhas era dividido em Províncias, Comarcas e Concelhos (artº.1º.). Todas as "outras divisões territoriais de qualquer denominação que sejam e não obstante quaisquer privilégios dos mais altos donatários" ficavam abolidas (artº.2º.). A comarca aqui mencionada é uma divisão administrativa nada tendo a ver com a comarca judicial ainda hoje existente. De notar ainda a ausência de referência à paróquia (freguesia). O artº.29º. no último parágrafo estabelecia mesmo "ficam extintas as juntas de paróquia".

Cada província era administrada por um chefe único com o nome de Prefeito; nas comarcas em que não residia o Prefeito havia um delegado dele, o Sub-Prefeito (artº.4º.); o concelho era administrado por um Provedor (artº.5º.). Todas estas autoridades eram magistrados administrativos nomeados pelo Rei (artº.6º.). A subordinação hierárquica do Provedor e do Sub-Prefeito ao Prefeito resultava claramente de diversos preceitos do Decreto tais como o artº.51º. (Sub-Prefeito) e 68º. nº.1 (Provedor). Tal como em França, também em Portugal era nestas autoridades que residia o poder administrativo. Existiam, é certo, junto delas "corpos administrativos", ou seja, órgãos representativos das populações, mas as suas atribuições eram muito limitadas. Tinham poderes de deliberação, mas a execução destas eram confiadas às autoridades administrativas. Ainda, como em França, o decreto previa a existência de um Conselho de Prefeitura presidido pelo Prefeito (artº.84º.) para decidir sobre o contencioso da administração (artº.8º.). A centralização administrativa era assim manifesta.

Sobre a divisão administrativa do território é de ter em conta o artº.3º. do qual resultava a necessidade de a melhorar tendo em atenção a "comodidade dos povos" e a "vantagem e economia do serviço". Nota-se aqui a preocupação que já vimos existir anteriormente (ver supra pág.134) e que vai provocar uma profunda alteração da divisão



administrativa nomeadamente no que respeita à divisão concelhia (5).

No que toca mais directamente à administração municipal o decreto nº.23 estabelecia como "corpo administrativo" (6) a Câmara Municipal eleita indirectamente (artº.11º.) e composta por um número de vereadores igual ao das freguesias (artº.11º. § 9º.) (7) (8).

Presidente da Câmara seria, por força do § 6º. do artº.11º. o vereador que obtivesse o maior número de votos. O artº.26º. estabelecia que as Câmaras Municipais "deliberam e consultam sobre todos os objectos municipais", especificando o artº.28º. algumas dessas atribuições e determinando o artº.29º. que seriam "conservadas e confirmadas às Câmaras Municipais todas as suas antigas atribuições, exceptuando as que pertencem à autoridade judiciária" (...).

Papel predominante nesta reforma era reservado, porém, ao Provedor Municipal pois nele residia a efectiva autoridade no município. Com efeito, nos termos do artº.8º. o poder de administrar cabia aos magistrados administrativos (o artº.4º. prescrevia expressamente que "a Província é administrada por um chefe único, o qual tem o nome de prefeito"). Assim se compreende que o decreto repita, em dois preceitos, que a execução das deliberações da Câmara Municipal compete ao Provedor (artº.26º, e 29º.). O Decreto de Mouzinho da Silveira estabelecia uma estrutura da

administração municipal que nos seus traços fundamentais se vai manter por mais de um século: por um lado, um órgão representativo das populações (a Câmara Municipal) e por outro um representante do poder central (o Provedor do Concelho, que pouco depois se passará a chamar Administrador do Concelho) (9).

## 2. Os sucessivos "Códigos Administrativos" de 1836 a 1896: centralização e descentralização

a) Reacção à legislação centralizadora de Mouzinho da Silveira e reforma da divisão territorial municipal; o primeiro Código Administrativo (1836)

A reforma de Mouzinho da Silveira não foi bem recebida no País provocando fortes críticas dirigidas contra os poderes considerados excessivos dos Prefeitos e contra os abusos dos Provedores. Ficou conhecido o grito: "Abaixo as Prefeituras" (10). Uma interessante crítica à centralização administrativa introduzida por Mouzinho da Silveira pode examinar-se através de uma "representação" da Câmara Municipal de Lisboa reclamando a observância do artº.133º. da Carta Constitucional e que motivou uma Portaria datada de 22 de Maio de 1834. Defendia a Câmara Municipal que o artº.133º. da Carta ao dispor que "em todas as cidades e vilas, ora existentes e nas mais que para o futuro se

criarem, haverá Câmaras às quais compete o governo económico e municipal das mesmas cidades e vilas" instituiu o poder municipal e que tal poder fora usurpado pelo artº.28º. § 1º. do Dec. no 23 que exigia a sanção do Provedor para se fazerem posturas e a confirmação do Prefeito para serem executadas e pelos artº.s 26º. e 29º. que, ao atribuírem ao Provedor a execução de todas as deliberações tornava impossível que as Câmaras pudessem com independência desempenhar cabalmente as suas funções(11).

Na sequência dessas críticas são publicados logo em 1835 dois diplomas que vão constituir as bases do Código Administrativo de 1836 de tendência claramente mais descentralizadora. São esses diplomas a Carta de Lei de 25 de Abril de 1835 e o Decreto de 18 de Julho do mesmo ano que a regulamentava(11a).

Por força destes diplomas o território do continente era dividido em distritos administrativos, estes subdividiam-se em concelhos, que, por sua vez, se compunham de uma ou mais freguesias (artº.1º. do Dec.). Acabavam assim as Províncias e as Comarcas e, com elas, os Prefeitos e Sub-Prefeitos. Quanto aos magistrados administrativos passavam a ser no distrito, o Governador Civil, no concelho, o Administrador do Concelho (que substituiu o Provedor) e, na freguesia, o Comissário de Paróquia (artº.5º. do Dec.). Quanto aos corpos administrativos passava a haver a Junta Geral de Distrito, a Câmara Municipal e a Junta de Paróquia.

De salientar, como novidade importante, o facto de se abrir uma brecha no principio da separação entre as funções de deliberar e executar que continuava a ser afirmado. Estabelecia, com efeito, o artº. 28 do Decreto: "Aos corpos administrativos eleitos só compete deliberar e fiscalizar. A execução é sempre confiada ao magistrado administrativo e responsável da respectiva decisão". Mas logo de seguida dizia o mesmo artigo: " Exceptuam-se as deliberações tomadas pelas Câmaras Municipais cuja execução fica pertencendo ao seu Presidente ". Desta forma o Presidente da Câmara assumia uma importância que antes não tinha.

Ainda no que toca à administração municipal é de referir a reorganização da divisão administrativa concelhia que precede a publicação do Código de 1836. Quanto a esta matéria o artº.3º. do Decreto que temos estado a referir apenas determinava que "o número de concelhos e sua extensão será oportunamente regulado, segundo o exigir a comodidade dos povos e o bem do serviço". O impulso para a nova divisão administrativa é dado por um decreto de 17 de Maio de 1836 que determinava a convocação extraordinária das Juntas Gerais de Distrito para, num prazo curto, (12) formar um projecto de divisão dos concelhos e julgados do seu distrito, segundo instruções que acompanhavam cópia do referido decreto remetidas aos governos civis.

Como critério para a divisão concelhia prescrevia o artº.3º. das Instruções que cada concelho deveria ter

"número suficiente de cidadãos hábeis para os cargos electivos e bastantes meios de sustentar os encargos municipais; porém dever-se-ia ter em conta também as distâncias, as comunicações e os hábitos dos moradores". O impulso decisivo para a elaboração do novo mapa concelhio do país foi dado, porém, já depois da Revolução de Setembro(13) por portaria datada do dia 29 desse mesmo mês que nomeou uma comissão com a finalidade de propor "sem perda de tempo" um projecto para a divisão administrativa do Reino tendo para esse fim em atenção os trabalhos feitos pelas Juntas Gerais de Distrito. Subscrevia tal Portaria Manuel da Silva Passos (Passos Manuel). Em 6 de Novembro de 1836 é publicado o decreto que estabelece a nova divisão concelhia e que tomou por base os trabalhos das Juntas Gerais e o parecer da Comissão acima referida. Nos termos do artº.1º. do Decreto o território do continente continuava a conter 17 distritos administrativos, mas o número de concelhos era reduzido a 351 suprimindo-se mais de 400(14). Esta divisão era ainda considerada provisória e as Juntas Gerais de Distrito deveriam remeter anualmente uma consulta sobre os melhoramentos que se poderão fazer nas divisões administrativas do território. A divisão concelhia que hoje existe tem como matriz este decreto nunca sendo demais salientar, pois, a sua importância, até porque afastou o nosso país, neste ponto, dos países europeus que nos estão mais próximos como p.ex. a Espanha, a França, a Itália e a

Alemanha que têm proporcionalmente um número muito superior de municípios de dimensão muito desigual(15). Houve em Portugal a preocupação de combinar população e território de forma que a população não fosse excessiva tornando difícil o expediente judicial e administrativo do concelho, nem diminuta fornecendo um número insuficiente de cidadãos activos para as eleições e para o serviço dos cargos públicos; quanto à extensão territorial havia a preocupação de evitar as grandes distâncias que causavam grave incómodo aos "povos" (artº.12º.). Outra preocupação era a de que o concelho dispusesse de meios económicos suficientes para o cumprimento das suas tarefas.

Pode afirmar-se, pois, que a divisão municipal do território obedeceu a critérios de eficiência administrativa e não à preocupação de delimitar comunidades naturais ligadas pelos laços de vizinhança para as erigir em municípios.

O ano de 1836 não terminaria sem ser publicado em 31 de Dezembro o primeiro Código Administrativo(16) português. Merece particular atenção o relatório que acompanha o Código assinado por Manuel da Silva Passos (Passos Manuel). Nele criticava-se o Decreto nº.23 de Mouzinho da Silveira, pois embora tivesse introduzido o sistema administrativo "não foi calculado de modo que pudesse ser bem acolhido por uma nação ciosa das suas liberdades municipais" tendo buscado o legislador de 1832

inspiração em "instituições viciosas" de além dos Pirinéus. Mais concretamente, era criticada "a faculdade ilimitada concedida à Coroa de escolher os seus agentes administrativos" e dava-se conta da reacção negativa que a aplicação do Decreto provocou pelos "excessos e abusos cometidos pelos Provedores dos concelhos". Mais adiante, e noutro plano, o Relatório menciona elogiosamente a Carta de Lei de 25 de Abril que reformou o sistema administrativo segundo "os princípios mais liberais" e o Decreto de 18 de Julho do mesmo ano que desenvolveu tais princípios. Já na parte final do relatório faz-se uma referência à redução do número de municípios (redução dos "círculos municipais") operada pelo Decreto de 6 de Novembro de 1836. Para Passos Manuel "a operação da supressão e mutilação dos concelhos era dolorosa" mas era indispensável, pois dela dependia "a consolidação do sistema administrativo".

Entrando na parte dispositiva do Código vamos centrar a nossa atenção na administração municipal dado o objectivo deste trabalho.

O artº.1º. dispunha que o território do continente e ilhas era dividido em distritos, subdividido em concelhos, compondo-se estes de uma ou mais freguesias. Em cada uma destas divisões havia um órgão deliberativo eleito pelos respectivos habitantes (artº.7º.).

Dispunha o artº.21º. que, no concelho, esse órgão era a Câmara Municipal composta de um número de vereadores

que dependia do número de fogos que tivesse (artº.22º.).  
Votantes e elegíveis nas eleições municipais eram os  
cidadãos portugueses maiores de 25 anos com domicílio no  
concelho e que tivessem, no mínimo, uma renda anual de cem  
mil reis proveniente de bens de raiz, indústria, emprego ou  
comércio (artºs.25º. e 26º.). A eleição das Câmaras  
Municipais era feita anualmente e o Presidente da Câmara  
seria eleito pelos vereadores à pluralidade dos votos  
(artºs.33º. e 23º.) cabendo-lhe a execução das deliberações  
camarárias (artº.203º.).

O leque das atribuições camarárias era amplo  
(artº.82º.) cabendo-lhe, desde logo, "consultar e deliberar  
sobre todas as necessidades do município" (§ 1º. do  
artº.82º.) (17). O § 3º. do mesmo artigo conferia às Câmaras  
Municipais poder tributário para ocorrer aos encargos do  
concelho. No que toca à tutela, ela era atribuída à Junta  
Geral de Distrito (artº.77º. § 8º.), ao Conselho de Distrito  
(artº.82º. § 2º. e 171º. § 11º.) e às Cortes (artº.82º. §  
26º., in fine). As matérias sujeitas a tutela eram limitadas  
e estavam definidas no Código.

Em cada concelho havia um magistrado  
administrativo, representante do Governo, por este  
escolhido, mas de entre uma lista de cinco elementos saídos  
de eleição directa ocorrida na mesma ocasião da eleição da  
Câmara (artº.114º.). Esta forma especial de escolha do  
Administrador do Concelho, que não teve continuidade na



história da administração municipal portuguesa (passou a ser nomeado pelo Governo), obrigava o eleitor a depositar dois votos: um para a Câmara e outro para o Administrador. As funções que o Código lhe atribuía eram principalmente de natureza policial (fiscalização e inspecção) como se pode ver pela leitura do artº.121º.. Servia por dois anos e podia ser reeleito. Como delegado do Governo estava submetido a uma cadeia hierárquica, sendo seu imediato superior o Administrador Geral(18) do Distrito.

b) O Código Administrativo de 1842: maior centralização; a figura do Administrador do Concelho

O Código de 1836 não vai durar muito tempo e vai sofrer alterações num sentido de maior centralização administrativa. Criticava-se-lhe nomeadamente a existência de um grande número de cargos electivos (da freguesia ao distrito) e de breve duração, que tinha dado más provas conduzindo a lugares de responsabilidade pessoas sem as qualidades mínimas exigidas para o respectivo desempenho de funções(19).

Entretanto, foi publicada, na sequência da Revolução de Setembro, uma nova Constituição de 1838, de conteúdo mais liberal que a Carta Constitucional. Tal como as Constituições que a precederam dedicava um título à

matéria da administração local com a epígrafe "Do Governo Administrativo e Municipal". Este título era composto de 3 artigos e dava margem a uma ampla autonomia municipal. Com efeito apenas previa um Magistrado administrativo de nomeação régia junto de cada distrito administrativo (artº.129º.) (20) e no que toca à administração municipal estabelecia que "em cada concelho uma Câmara Municipal eleita directamente pelo povo terá a administração económica do município na conformidade das leis" (artº.130º.). Finalmente, o artº.131º. estabelecia que além dos magistrados e corpos electivos mencionados nos artºs 129º. e 130º. haveria todos os mais que a lei determinasse. A Constituição de 1838 não teve, porém, significativa influência na administração municipal, tendo aliás vigorado apenas até 1842, data em que a Carta foi restaurada.

Também o Acto Adicional à Carta de 5 de Junho de 1852 que, no seu artº.11º., com a epígrafe "Das Câmaras Municipais", recolhia por inteiro e literalmente o artº.130º. da Constituição de 1838, revogando as disposições da Carta referentes à administração municipal contidas nos artºs 133º. e 134º. da Carta, não trouxe significativa influência no que toca à administração municipal.

O Código Administrativo de 1842 (21) divide o território do continente e ilhas em distritos administrativos e estes em concelhos (artº.1º.) desaparecendo como divisão administrativa a freguesia (22).

No distrito, e tal como no Código de 1836, o Governador Civil era o magistrado administrativo (artº.3º.) nomeado por Decreto do Rei e, junto dele, havia um "corpo administrativo" a Junta Geral (artº.4º.,I) composta de 13 procuradores (artº.182º.) eleitos pelas Câmaras com os "conselhos municipais" (artº.183º.) com funções deliberativas (artº.216º.) e consultivas (artº.218º.) relacionadas fundamentalmente com os interesses do distrito. A execução das deliberações da Junta cabia ao Governador Civil.

No que respeita à administração municipal ela continua a assentar na existência de uma Câmara Municipal composta por um número de vereadores proporcional ao número de fogos(23) e eleita por sufrágio directo e censitário, e num Administrador de Concelho com entrada e voto consultivo em todas as sessões da Câmara (artº.97º.)(24).

As novidades residem no modo de designação do Administrador do Concelho que passa a ser, tal como o Governador Civil, nomeado por Decreto do Rei (artº.240º.), no aumento da duração do mandato dos vereadores de 1 para 2 anos, na atribuição do cargo de Presidente da Câmara ao Vereador que obtivesse maior número de votos(25) e à instituição de um Conselho Municipal composto por um número de vogais igual ao número de vereadores da Câmara (artº.12º.) e que seriam os eleitores que pagassem maior quota de décima no concelho(26).

As matérias sobre as quais as Câmaras Municipais poderiam deliberar eram vastas, mas sujeitas a uma apertada tutela (cfr. artº.121º. § 1º., 125º. e 126º.). Lobo d'Ávila(27) escreveu, a este propósito, que aos municípios faltava liberdade de acção porque quase nenhuma das suas deliberações se podia levar à execução sem a prévia aprovação do Conselho de Distrito e, em alguns casos, da Junta Geral, do poder legislativo ou do Governo.

Importa dedicar ainda um pouco de atenção à figura do Administrador do Concelho que, sendo agente do Governo, tinha entrada e voto consultivo em todas as sessões da Câmara Municipal tomando assento ao lado esquerdo junto do Presidente. Dois aspectos merecem reflexão: um, a própria existência desta figura, que hoje nos aparece estranha; outro, o da influência que exerceu na administração municipal.

Quanto ao primeiro aspecto Lobo d'Ávila nos seus "Estudos" avança a opinião, citando Garrett, de que tal se ficou a dever a um escrúpulo constitucional. Com efeito, a Carta determinava no seu artº.134º. que o Presidente da Câmara seria o mais votado dos vereadores eleitos(28) e, assim, por respeito a este artigo e porque o governo não prescindia de ter, ao nível da administração concelhia, um representante da sua confiança, criou uma nova entidade: o Administrador do Concelho(29). Para Marcello Caetano a razão da permanência dos administradores do concelho encontra-se,

antes, nas funções policiais que lhe estavam confiadas, pois, escreve, "num país que ainda em meados do século XIX era teatro dos feitos das guerrilhas e dos salteadores, o Administrador do Concelho prestava grandes serviços para segurança e defesa de vidas e bens" (30).

Certo é - e entramos no segundo aspecto - que o Administrador do Concelho exerceu uma enorme influência na administração municipal não se limitando à manutenção da ordem e segurança das populações. Lobo d'Ávila, na obra já mencionada, referia-se criticamente às "vastas e exorbitantes atribuições" que lhe eram conferidas pela nossa legislação administrativa, as quais o autorizavam, dizia, a ingerir-se em todos os assuntos de que dependia a vida local. E ia mais longe afirmando que a influência do administrador se fazia sentir de "modo preponderante na urna" em tempo de eleições(31).

Ao mesmo tempo que critica o Código de 1842 por o considerar demasiado centralizador, Lobo d'Ávila indica os elementos daquilo que constitui uma autêntica autonomia municipal e que são, para além do respeito do princípio eleitoral dos órgãos do município a existência de largas atribuições, de liberdade de acção e de suficientes recursos financeiros(32). Estes elementos formam um conjunto que não pode ser dissociado, pois a falta de qualquer deles implica a ausência de uma verdadeira autonomia. De que serviriam, pergunta, amplíssimas atribuições se a liberdade de acção

dos municípios fosse coarctada por uma tutela apertadíssima? E de que serviriam largas atribuições e larga liberdade de acção se os recursos financeiros faltassem?

**c) O Código Administrativo de 1878: de novo a descentralização**

O Código Administrativo de 1842 esteve em vigor até 1878, embora tivesse havido diversas tentativas de reforma(33) e tivessem sido mesmo publicados dois códigos com vida efémera(34).

O Código de 1878 aprovado pela Câmara dos Deputados em 25 de Abril do mesmo ano reflecte em boa parte as ideias contidas no Código de 1870, que não chegou a vigorar, e acolhe também alguns pontos de vista de Lobo d'Ávila expressos na obra já mencionada. Ele alarga a participação dos cidadãos na administração local ao dividir o território do continente e ilhas em distritos, concelhos e paróquias e ao instituir em cada um destes níveis de administração órgãos resultantes de eleições directas (artº.264º), sendo eles no distrito a Junta Geral(35), no concelho, a Câmara Municipal, e na freguesia, a Junta de Paróquia (artºs 1º. e 5º.) (36).

Em matéria de administração municipal desaparece, neste código, o Conselho Municipal, mantendo-se a Câmara Municipal composta por 7 vereadores(37) e o Administrador do

Concelho nomeado por decreto do Governo sob proposta do Governador Civil (artº.196º.). O mandato dos vereadores era de 4 anos, mas com renovação parcial de 2 em 2 anos (artº.9º.). O Presidente da Câmara e também um Vice-Presidente seriam ambos eleitos anualmente pelos vereadores (artº.13º.). As atribuições das Câmaras eram amplas (artºs 102º a 105º.) e o órgão de tutela era a Junta Geral, corpo administrativo eleito do distrito (artº.106º.).

O Código de 1878, pelo estabelecimento do princípio eleitoral dos órgãos deliberativos paroquiais, municipais e distritais, pela atribuição do exercício dos poderes de tutela a um órgão eleito (a Junta Geral de Distrito) e principalmente pela grande liberdade concedida em matéria financeira, que os municípios utilizaram largamente para proceder a obras e melhoramentos(38), ficou na história da nossa administração local como um diploma descentralizador e exactamente por tal motivo vai ser repostado parcialmente em vigor, em 1910, após a implantação da I República.

d) Códigos Administrativos de 1886, 1895 e 1896:  
crise financeira e regresso a uma maior  
centralização

O Código Administrativo de 1886 marca o início de um período que vai durar até à I República (1910) caracterizado pelo refluxo da descentralização com

fundamento nos problemas financeiros que a aplicação do Código de 1878 acarretou. Não se pode dizer que este Código se situe no extremo oposto ao de 1878, mas contém já disposições principalmente no que toca à "fazenda municipal" que anunciam a intenção de limitar as possibilidades de actuação dos municípios pela restrição da autonomia financeira(39). Assim as deliberações das Câmaras Municipais que diziam respeito especialmente a matéria financeira eram provisórias (118º) só se tornando definitivas se não fossem suspensas, no prazo de 30 dias pelo Governador Civil, ouvido o tribunal administrativo do distrito, umas, ou pela Junta Geral, outras (artº.121º.)(40). Ainda quanto às deliberações provisórias, algumas delas concretamente as que mais directamente respeitavam a matéria financeira, não podiam ser tomadas sem prévio parecer dos 40 maiores contribuintes da contribuição predial do concelho (artº.119º.).

Para além destas restrições de caracter financeiro, o Código de 1886 introduzia algumas alterações e novidades na nossa administração municipal que merecem ser enumeradas: a redução para 3 anos do mandato dos corpos administrativos, sem renovação parcial; a representação das minorias na composição dos órgãos deliberativos eleitos; a classificação dos concelhos em 3 ordens conforme a respectiva população; a previsão de um regime especial de administração mais descentralizado para os concelhos com mais de 40.000 habitantes que assim o desejassem.



O Código Administrativo de 1886 sofreu em 1892 alterações motivadas essencialmente pela crise financeira existente no país(41) como resulta claramente do relatório que acompanha o Decreto de 6 de Agosto de 1892. Por este diploma foram extintas as Juntas Gerais de Distrito, sendo substituídas por Comissões Distritais de reduzidas atribuições, restringia-se o âmbito de actuação das Juntas de Paróquia e, no que toca à administração municipal, estabeleciam-se limites rigorosos no recurso ao crédito, fazendo-o depender de autorização do governo (artº.24º. e segs).

O Código de 1895, aprovado por decreto ditatorial de 2 de Março de 1895, e de que é autor João Franco, mantém-se na linha de rigoroso controle das finanças locais que vinha já do Código de 1886(42) e o Código de 1896 foi o resultado da apreciação pelas Cortes do Código de 1895, tendo-lhe sido introduzidas algumas alterações(43).

O Código de 1896 previa a nomeação anual por decreto governamental dos Presidentes das Câmaras a favor das quais fosse consignado no orçamento do Estado um subsídio especial superior a determinado montante (artº.63º.). Tratava-se, como é bom de ver, de uma limitação séria na autonomia municipal. A Câmara Municipal tinha a seu cargo administrar os peculiares interesses dos povos da respectiva circunscrição(...) (artº.42º.).

A tutela estava confiada às comissões distritais(44) e os poderes dos administradores do concelho continuavam reforçados.

### 3. A Constituição Republicana de 1911 e a legislação administrativa subsequente: autonomia municipal

A implantação da República em 5 de Outubro de 1910 veio provocar importantes mudanças na administração local no sentido de uma forte descentralização. Logo em 13 de Outubro de 1910 um decreto repunha em vigor parcialmente o Código Administrativo de 1878, considerado mais de acordo com o ideário republicano de descentralização, enquanto não fosse publicado um Código Administrativo elaborado de harmonia com o regime e os princípios republicanos(45).

O artº.2º do decreto determinava, por sua vez, que enquanto não se procedesse a eleições locais seriam nomeadas comissões pelos governadores civis para os concelhos e para as paróquias. Só em 1913 foi publicada legislação que permitiu a realização de tais eleições.

Entretanto, foi publicada a Constituição de 1911 contendo as bases da administração local dentro das ideias descentralizadoras da República. Eram elas, nos termos do artº.166º. (46):

- 1 - A não ingerência do governo (poder executivo) na vida dos corpos administrativos.
- 2 - A atribuição apenas aos tribunais do contencioso de competência para anular ou modificar as deliberações dos corpos administrativos quando ofensivas das leis e regulamentos.
- 3 - A divisão do poder local (a nível distrital e municipal) em deliberativo e executivo.
- 4 - O exercício do "referendum" nos termos que a lei determinasse.
- 5 - A representação das minorias nos corpos administrativos.
- 6 - A autonomia financeira dos corpos administrativos.

Estas bases estabeleciam assim, em sede constitucional, uma autêntica autonomia local e, particularmente, a autonomia municipal(47). Com elas acabava-se com a tutela administrativa(48) confiando-se apenas aos tribunais a fiscalização da legalidade da actuação dos corpos administrativos; consagrava-se a autonomia financeira, fundamento indispensável de uma verdadeira autonomia, e aprofundava-se, através do referendo, a democracia a nível local.

Só em 1913, como se disse, foi publicada legislação administrativa de acordo com as bases da Constituição de 1911. Não foi o anunciado e desejado Código Administrativo mas uma lei reguladora da organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos (Lei nº.88 de 7 de Agosto de 1913) a qual foi retocada pela Lei nº.621 de 23 de Junho de 1916. Por estes diplomas dividia-se o território, continente e ilhas, em distritos, concelhos e freguesias e em cada uma destas divisões administrativas estabeleciam-se órgãos deliberativos eleitos directamente que eram, respectivamente, a Junta Geral, a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia.

No que respeita à administração municipal aparece uma estrutura nova, por força da base terceira do artº. 66º. da Constituição, caracterizada pela existência de um órgão deliberativo numeroso que era a Câmara Municipal eleita directamente(49) por um período de 3 anos e constituída por um número variável de vereadores conforme a classificação dos concelhos (artº. 13º. da Lei nº. 621) e um órgão executivo denominado Comissão Executiva, eleita pela Câmara (artº. 91º. da Lei nº. 88) de entre os seus membros e que funcionava permanentemente (artº. 99º. e 47º. da Lei nº.88).

As Câmaras Municipais constituíam, no dizer do Prof. Marnoco e Souza, um pequeno parlamento local(50) e nele estava representada a oposição, por força da base quinta do artº. 66º..

A figura do administrador do concelho mantinha-se - uma vez que o artº. 1º. do decreto de 13.10.1910 repunha em vigor o Código de 1878, - mas com funções limitadas.

#### **4. A Constituição Política de 1933 e o Código Administrativo de 1936-40: forte centralização**

Ao impulso descentralizador dado pela Constituição de 1911 vai suceder o impulso em sentido contrário da Constituição Corporativa de 1933.

É certo que, nos termos do § 3º. do artº. 5º. da Constituição, as autarquias locais e assim o município (artº. 125º.) eram elementos estruturais da Nação ao lado dos cidadãos, das famílias e dos organismos corporativos. Certo é também que, nessa qualidade, cabia-lhes participar na política e na administração geral e local (§1º. do artº. 5º.). Porém, determinava o artº. 127º. que a vida administrativa das autarquias locais estava sujeita à inspecção de agentes do Governo, podendo as deliberações dos respectivos corpos administrativos depender de autorização ou exigir a aprovação de outros organismos ou autoridades e ser submetida a "referendum". Verdade é também que, por força do artº. 130º., os corpos administrativos tinham autonomia financeira(51) e que as deliberações dos corpos administrativos só podiam ser modificadas ou anuladas nos

casos e pelas formas previstas nas leis administrativas (artº. 129º.).

O regime de administração local estabelecido pelo Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, da autoria de M. Caetano reproduzia o regime político autocrático então vigente(51a). O território do continente era dividido em concelhos que se formavam de freguesias e se agrupavam em distritos e províncias (artº. 1º.). Aparecia, assim, de novo a província com órgãos próprios, o Conselho Provincial e a Junta de Província. O distrito não era propriamente uma autarquia local não possuindo, por isso, órgãos próprios. Dispunha apenas de um magistrado administrativo com a designação de governador civil(52).

No que respeita ao concelho o Código definia-o como o agregado de pessoas residentes na circunscrição municipal, com interesses comuns prosseguidos por órgãos próprios (artº. 13º.). Tais órgãos eram o Conselho Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal (artº. 15º.). O Código Administrativo de 1936-40 representa, em aspectos fundamentais, uma rotura com a tradição administrativa liberal. Desde logo, deixa de haver Câmaras Municipais eleitas directamente pelos cidadãos eleitores residentes no município(53).

A Câmara Municipal era composta por um Presidente e um Vice-Presidente nomeados pelo Governo e por um número variável de vereadores(54) eleitos pelo Conselho Municipal

para um periodo de 4 anos (artº.36º). Por sua vez, o Conselho Municipal era um órgão que reflectia a estrutura corporativa do regime político então existente e, assim, composto, para além do Presidente da Câmara e de representantes escolhidos pelas Juntas de freguesia, por representantes dos sindicatos (ou secções concelhias), das entidades patronais, das Ordens (profissões liberais), da Misericórdia e das Casas do Povo ou de Pescadores. As funções deste órgão, para além da de eleger os vereadores e revogar, em certas condições, o mandato destes, eram de natureza consultiva (emitia pareceres sobre certas matérias) e deliberativa (votava as bases do orçamento ordinário, aprovava o plano de urbanização e as deliberações que carecessem da sua aprovação para se tornarem executórias) (55).

A Câmara Municipal continuava a ser o órgão principal da administração concelhia com um vasto campo de competências e nela pontificava o Presidente da Câmara de nomeação governamental dados os poderes que lhe eram conferidos (artº.77º.). As deliberações da Câmara Municipal em matéria sanitária, municipalização de serviços, electricidade, empréstimos, careciam de aprovação do Governo. O Presidente da Câmara nos termos do artº.76º. "orienta e coordena a acção municipal, superintende na execução das deliberações da Câmara e é o magistrado administrativo do concelho".

A intervenção do Governo no funcionamento dos órgãos da Câmara Municipal estava prevista com larga amplitude, indo desde a inspecção administrativa ao poder de transmitir instruções destinadas a uniformizar a execução das leis e o funcionamento dos respectivos serviços (artº.322º. e sgs.). Mas, o Governo podia ir mais longe e dissolver os corpos administrativos com o fundamento, entre outros de que "a sua gerência é nociva aos interesses da respectiva autarquia" (artº.378º., nº.1), podendo o concelho ser submetido ao regime de tutela e confiada a gerência dos interesses municipais a uma comissão administrativa (artº.384º.) quando ocorressem irregularidades que compromettessem gravemente os "interesses locais" (56).

Esta legislação manteve-se sem grandes alterações até à Constituição de 1976.

##### 5. A consagração da autonomia municipal na Constituição de 1976 e legislação subsequente (remissão)

Derrubado, em 25 de Abril de 1974, o regime político de cariz autoritário vigente em Portugal, desde 1926, é elaborada, após um período de intensa agitação política e militar, a Constituição da República Portuguesa de 1976 que consagra, de forma inequívoca, uma ampla autonomia municipal.



Em 1977, foi publicada a Lei nº 79/77 de 25 de Outubro que estabelece, de acordo com a Constituição, o novo regime legal das Autarquias Locais. Este diploma foi alterado em 1984 por um Decreto-Lei publicado mediante autorização legislativa (D.L. nº 100/84 de 29/3) que manteve, no essencial, o regime legal estabelecido pela Lei nº 79/77.

Na economia do presente trabalho esta matéria merecerá especial atenção na sua Parte III.

## N O T A S

- (1) Marcelo Caetano, Os Antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira), in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXII, 1968-1969, p.7 e sgs, esp., p.9.
- (2) M. Caetano, Os Antecedentes..., p.11.
- (3) No seu discurso perante a Câmara dos Deputados Rebelo da Silva expunha claramente o seu pensamento ao dizer: "se as leis versam sobre objectos administrativos, tocantes ao todo da sociedade, a execução destas Leis pertence privativamente ao Governo, porque a Administração Geral é o apanágio privativo do Governo: se os objectos da Administração não se referem ao todo da sociedade, mas sim aos cómodos e incómodos dos moradores de um Distrito, na sua relação de vizinhos, a gerência imediata destes objectos pertence às respectivas Câmaras em conformidade com as Leis que lhes servem de Regimento" cfr. M. Caetano, Os Antecedentes..., p.15.

- (4) Francisco Campos citado em M. Caetano, Os Antecedentes..., p.13.
- (4a) Collecção de Decretos e Regulamentos publicados durante o Governo da Regência do Reino estabelecida na Ilha Terceira, Primeira Série, de 2 de Junho de 1830 a 27 de Fevereiro de 1832, Lisboa, Imprensa Nacional, 1834, pp.48 e sgs.
- (5) No mapa da divisão administrativa que o artº.3º. do Decreto nº.23 refere e que só foi publicado com o Dec.de 28/6/1833 estabelecia-se como critérios a seguir na futura organização dos concelhos, por um lado a população e a extensão territorial de modo que quanto à população não seja excessiva tornando difícil o expediente judicial e administrativo do concelho, nem diminuta fornecendo um número insuficiente de cidadãos activos para as eleições e para o serviço dos encargos públicos; quanto à extensão evitar-se-iam grandes distâncias em relação à cabeça do concelho para não causarem grave incómodo aos povos (artº.12º.). Para tal efeito, o artº.13º. permitia a união de dois ou mais antigos concelhos e a desanexação de freguesias de uns para unir a outros, segundo melhor convier.

- (6) "Corpo Administrativo" era, nos termos do artº.7º. "uma junta de cidadãos da confiança dos povos e por ele eleitos para promover seus interesses, vigiar no emprego dos cabedaes públicos, que aos magistrados é confiado, deliberando ou representando segundo a matéria o pedir, sobre quanto for da utilidade dos povos que os elegend" e funcionava junto de cada um dos magistrados administrativos (Prefeito, Sub-Prefeito e Provedor).
- (7) Nos concelhos de duas ou de apenas uma freguesia haveria pelo menos três vereadores (artº.11º. §9º.).
- (8) A eleição indirecta dos vereadores foi substituída pela eleição directa por força de um decreto de 9 de Janeiro de 1834 que igualmente determinou que o número de vereadores passasse a ser proporcional ao número de fogos.
- (9) O Decreto estabeleceu também, quanto à administração municipal alguns princípios fundamentais que ainda hoje estão em vigor. Assim, a generalização dos concelhos a todo o país com abolição de todas as outras divisões territoriais

como coutos e honras e uma certa uniformidade da estrutura orgânica de todos eles.

- (10) Relatório do Código de 1836, in Código Administrativo Portuguez, Lisboa, Na Imprensa Nacional, 1836
- (11) Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Majestade Imperial o Regente do Reino desde a sua entrada em Lisboa até à instalação das Câmaras Legislativas, Terceira Série, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840, p.125.
- (11a) Collecção de Legislação promulgada em 1835, 1º.caderno, Lisboa, 1835, p.29 e p.5 (2º.Semestre) respectivamente
- (12) Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes publicados desde o 1º. de Janeiro até 9 de Dezembro de 1836, Quinta Série, Lisboa, 1836, p.145.

As Juntas Gerais deveriam reunir e deliberar entre o dia 6 e 22 de Junho de 1836. Este prazo foi alargado até 30 de Junho em vista das queixas das Juntas Gerais pela exiguidade do prazo (Decreto de 15 de Junho de 1836). Mesmo assim a tarefa não foi levada a cabo.

- (13) A Revolução de Setembro de caracter progressista ocorreu em 10 de Setembro e repôs em vigor a Constituição de 1822.
- (14) Fausto J.A. de Figueiredo - A reforma concelhia de 6 de Novembro de 1836, in O Direito, ano 82, 1950, pp.257 e sgs. O decreto de 6 de Novembro de 1836 encontra-se publicado - mas sem o mapa que diz fazer parte do diploma - na "Collecção de Leis e outros Documentos Officiaes publicados desde 10 de Setembro até 31 de Dezembro de 1836", 6ª.Série, Lisboa, 1837, pp.112/113
- (15) Teremos ocasião de fazer referênciã às tentativas feitas já depois do meio deste século para diminuir o número de municípios na França e na Alemanha.
- (16) Deve dizer-se que a expressão "Código Administrativo" é enganadora, pois este Código como os que se lhe seguiram respeitam essencialmente à matéria de administração local. Sobre os sucessivos "códigos administrativos", cfr. M.Caetano - "Codificação Administrativa em Portugal", já citado e Magalhães Colaço - Lições de Direito Administrativo, Lisboa, 1924, pp.46 e sgs.

- (17) Não é utilizada aqui a expressão interesses locais ou "interesses peculiares" do município que só aparece no Código de 1886 (artº.113º.).
- (18) Após a Revolução de Setembro e subsequente reposição em vigor da Constituição de 1822 o Governador Civil instituído pelo Decreto de 18 de Julho de 1835 passou a ser designado Administrador Geral por força do artº.212º. da Constituição.
- (19) Cfr. Relatório apresentado às Cortes na sessão da Câmara dos deputados pelo Ministro do Reino, Fernandes Coelho, em 26 de Fevereiro de 1839, transcrito por Marcello Caetano, in " Codificação Administrativa em Portugal" (um século de experiência: 1836:1935) in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano II, 1934, pp.343/344.
- (20) O artº.129º. previa ainda a existência no distrito de uma Junta electiva e de um Conselho de Distrito igualmente electivo.
- (21) Modificando profundamente o Código de 1836 e preparando já o presente Código contam-se diversas leis sendo de salientar as de 29 de Outubro de

1840, 27 de Outubro de 1841 e duas leis de 16 de Novembro de 1841. Sobre a administração municipal na vigência do Código de 1842, cfr. Justino de Freitas - Instituições de Direito Administrativo Portuguez, Coimbra, 1857, pp.157 e sgs.

(22) Continua porém a haver uma administração paroquial (Título V - arts 290º. e sgs) embora de funções muito limitadas. Existe uma Junta de Paróquia, que não forma parte da administração pública (artº.306º.) composta pelo Pároco que é vogal nato e Presidente e de vogais eleitos directamente pelos eleitores da paróquia. Existe também um Regedor de Paróquia nomeado pelo Governador Civil sob proposta do Administrador do Concelho (artº.334º.), mas que não é magistrado administrativo (artº.341º.).

(23) Embora com um leque mais limitado (artº.7º.).

(24) Cfr.artº.212º. do Código Administrativo de 1836.

(25) Este artigo foi alterado pela Lei de 6/7/1855 regressando-se à eleição do Presidente da Câmara pelos vereadores.



- (26) As atribuições do Conselho Municipal limitavam-se - não deixando de ser importantes - a discutir e resolver juntamente com a Câmara Municipal questões de natureza essencialmente financeira (empréstimos, impostos, aprovação do orçamento).
- (27) Lobo d'Ávila Estudos de Administração, Lisboa, 1874, p.173.
- (28) Esta disposição foi revogada pelo Acto Adicional de 1852. Cfr. Relatório de Almeida Garrett apresentado na Câmara dos Pares, na sessão de 21/1/1854 in Cadernos Municipais, ano 2 - nº3, 1979, pp.95/96. Neste mesmo relatório A. Garrett critica o Código de 1842 apresentando um projecto de lei assente em bases mais liberais.
- (29) Lobo d'Ávila, Estudos..., p.181.
- (30) M. Caetano - O Município na Reforma Administrativa (Conferência), Lxã, 1936, p.19.
- (31) Lobo d'Ávila, Estudos..., pp.183/184.
- (32) Lobo d'Ávila, Estudos..., p.163.

- (33) Dessa tentativas dá notícia M. Caetano in "A Codificação Administrativa...", pp. 355 e sgs.
- (34) O primeiro, datado de 26 de Junho de 1867, foi declarado sem efeito por um decreto ditatorial de 14 de Janeiro de 1868 publicado na sequência da revolta da "Janeirinha". O segundo, aprovado por decreto ditatorial de 21 de Junho de 1870 e que deveria entrar em vigor em 1 de Janeiro seguinte, foi suspenso pelas Cortes em Dezembro de 1870.
- (35) A execução das suas deliberações cabia à Comissão Distrital eleita pela Junta Geral.
- (36) O direito de votar foi alargado por lei de 8 de Maio de 1878.
- (37) A Câmara de Lisboa teria 13 e a do Porto 11 (artº. 98º.).
- (38) Cfr. Relatório que acompanha o Código de 1886. Sobre o conteúdo amplamente descentralizador do Código de 1876 cfr. António Cândido - Discurso proferido na Câmara dos Deputados, na sessão de 15/7/1887 in "Echos d'uma voz quasi extincta", pp. 142 e sgs. No mesmo discurso defende o Código de

1886 afirmando que este apenas tentou travar os excessos que resultaram da aplicação do Código de 1876, sem pôr em causa os elementos da descentralização.

- (39) Cfr. Relatório do Código Administrativo de 1886.
- (40) Cfr. Relatório do Código Administrativo de 1895, p.259).
- (41) Sobre a crise financeira, cfr.Oliveira Marques, História de Portugal, vol.II - Das Revoluções Liberais aos nossos dias, 5ª.ed., 1968,p.108.
- (42) Este Código de 1895 trazia novidades na organização da administração municipal, pois classificava os concelhos em três ordens, ficando os de 3ª. (mais imperfeitos) com limitado número de atribuições (sendo o respectivo Presidente da Câmara nomeado pelo Governo e exercendo cumulativamente as funções de Administrador do Concelho) e agregados a concelhos de 2ª. ou 1ª. ordem, formando comarcas administrativas com competência para o respectivo território da comarca. No que toca às Juntas de Paróquia o Pároco passava de novo a ser Presidente (artº.173º.).

- (43) A classificação dos concelhos passou a ser de apenas duas ordens, deixando assim de haver concelhos de 3ª., bem como comarcas administrativas.
- (44) Relatório do Código Administrativo de 1895, p.260.
- (45) Decreto de 13 de Outubro de 1910, (Relatório e artº.1º.) in "Corpos Administrativos - Legislação Usual" - Coimbra, s/d.
- (46) Constituição de 21 de Agosto de 1911, in "As Constituições Portuguesas", Jorge Miranda (org.), Lisboa, 1976, pp.185 e sgs.
- (47) Marnoco e Sousa, Constituição Política da República Portuguesa - Commentario, Coimbra, 1913, p.589.
- (48) Escrevia Marnoco e Souza, que a expressão "tutela administrativa" era mesmo vexatória, pois os agregados administrativos locais podiam apreciar muito melhor os interesses que têm de administrar do que o poder central, (Cfr. Constituição Política..., p.590.

- (49) Podiam votar todos os cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever português (artº.1º. da lei nº.88), inscritos nos recenseamentos das respectivas circunscrições (artº.5º. da mesma lei).
- (50) Marnoco e Souza - Constituição Política da República Portuguesa - Comentário, ..., p.591.
- (51) O artº.131º. limitava, porém, o poder tributário das autarquias locais.
- (51a) A defesa da centralização ("a descentralização é um luxo de países ricos") é feita por M.Caetano num artigo intitulado "Algumas notas sobre o problema da descentralização administrativa", in "O Direito", nº8, 1935, pp.226 e sgs.
- (52) Porém, após uma revisão da Constituição em 1953, a província foi suprimida ficando no seu lugar o Distrito.
- (53) Apenas para as Juntas de Freguesia havia eleições directas, cabendo o direito de voto apenas aos "chefes de família" (artº.199º.). Uma detalhada descrição da administração municipal neste período

encontra-se em M. Caetano - Manual de Direito Administrativo, Tomo I, 10ª.ed., Lisboa, 1973, pp.308 e sgs.

- (54) O número de vereadores dependia da classe (urbana ou rural) e da ordem (1ª., 2ª. ou 3ª.) dos concelhos.
- (55) Desde posturas e regulamentos até às que envolvessem despesas significativas.
- (56) Repare-se ainda que, do Conselho Municipal, não podiam fazer parte as pessoas que propagassem "doutrinas tendentes à subversão das instituições e principalmente da ordem social" (nº.16 do artº.18º.) cabendo ao Presidente da Câmara declarar a exclusão do vereador eleito, invocando tal fundamento (artº.21º.). Era ainda uma forma de ingerência do Governo, através do Presidente da Câmara, nas autarquias locais.

## CONCLUSÃO

O facto de a administração local e particularmente, a administração municipal assumir, nos países que acabámos de mencionar, características e denominações específicas, não impede que se possam encontrar importantes pontos de convergência que permitem falar de um conceito de "autonomia municipal" em sentido político-administrativo.

Desde logo, uma primeira ideia a reter é a de que a autonomia municipal resulta de uma especial relação entre os municípios e o Estado, entendendo-se este, como o Estado moderno saído da Revolução Francesa, em fins do século XVIII e que assumiu, com maior ou menor rapidez, ao longo do século XIX, a forma liberal, e entendendo-se aqueles, como uma unidade de base da administração local com larga tradição histórica, (cfr. supra introdução).

Essa relação traduz-se por uma certa liberdade, uma certa não-dependência dos municípios perante o Estado, aqui entendido na sua dimensão de aparelho administrativo. Entende-se que os municípios não são, na expressão de S. Cassese, meros "terminais executivos" da acção administrativa do Estado.

O Estado de que aqui se trata é, como se disse, o Estado liberal que, em oposição ao Estado absoluto, proclama a defesa dos direitos fundamentais do cidadão entendidos

como direitos de liberdade perante o Estado. É um Estado não intervencionista no sentido de que tem como postulado a confiança na livre iniciativa dos cidadãos para resolver os problemas da sociedade. Cabe-lhe, é certo, a defesa dos interesses gerais da Nação, mas limitando-se estes, no essencial, à defesa perante inimigos externos e à manutenção da paz interna que permita o exercício da liberdade dos cidadãos. A actividade de fomento apenas vai ser exercida naqueles campos que a iniciativa particular não satisfaz convenientemente.

Este mesmo Estado, porque não intervencionista, vai aceitar que os assuntos que não são gerais, os assuntos que respeitam apenas aos municípios, sejam por estes resolvidos sob responsabilidade própria. Delimita-se, assim, um espaço de acção dos municípios - o dos assuntos locais - e opera-se uma distribuição vertical do poder, com o acesso ao exercício deste, a nível local, por uma larga camada de cidadãos que recebe a legitimidade para tal do sufrágio local e não da nomeação estadual.

A relação Estado-municípios, assim estabelecida, não vai ser isenta de atritos, desde logo, pela dificuldade de delimitar esferas de actuação. Com efeito, a distinção entre assuntos nacionais e assuntos locais, aparentemente fácil, apresenta-se no entanto de muito difícil concretização.

Apesar destas dificuldades vai entender-se que existe autonomia municipal sempre que:



- a) os municípios sejam dotados de personalidade jurídica e possuam órgãos eleitos pela comunidade local respectiva;
- b) disponham de um amplo leque de atribuições relativos aos assuntos próprios da comunidade local;
- c) disponham de poder de decisão próprio sobre tais assuntos;
- d) disponham de meios financeiros e técnicos, bem como de pessoal adequados à satisfação das suas tarefas;
- e) estejam sujeitos a um controle limitado, de preferência apenas de mera legalidade.

A autonomia municipal é constituída, assim, por um feixe de elementos que, interligados permitem falar de uma verdadeira autonomia. A falta de um dos elementos referidos coloca o município na dependência do Estado e assim asfixia a sua autonomia. Daqui decorre que não seja também possível apresentar um conceito simples de autonomia como, por exemplo, o que se baseia no poder de emitir normas próprias (autonomia normativa). Significativa, a propósito da construção da noção de autonomia como um feixe de elementos, é a elaboração da doutrina alemã (cir. supra, p.71 e sgs).

Nos termos expostos é possível falar de um conceito clássico de autonomia municipal que tornando ao longo do séc.XIX e primeira metade do século XX vai chegar aos nossos dias.

E exactamente porque a autonomia resulta de uma relação entre os municípios e o Estado, ela vai depender da evolução que quer o Estado quer os municípios, principalmente aquele, vão ter ao longo dos anos. Disso se tratará a seguir.

