



UNIVERSIDADE D
e COIMBRA

Maria de Fátima Aguiar Goulart Ribeiro Nunes
Maia

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PORTUGUESA NO SÉCULO XIX:
ROTEIRO PARA UM BREVE PERCURSO**

VOLUME 1

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-
Históricas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra,**

**Trabalho realizado sob a orientação do
Senhor Professor Doutor Rui Manuel de Figueiredo Marcos**

Outubro de 2020



UNIVERSIDADE DE COIMBRA FACULDADE DE DIREITO

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA NO SÉCULO XIX:

Roteiro para um breve percurso

Mestranda: Fátima Goulart

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CIÊNCIAS JURÍDICO-HISTÓRICAS

COIMBRA | PORTUGAL

UNIVERSIDADE DE COIMBRA FACULDADE DE DIREITO

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA NO SÉCULO XIX:

Roteiro para um breve percurso

Mestranda: Fátima Goulart

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
CIÊNCIAS JURÍDICO-HISTÓRICAS**

**Trabalho realizado sob a orientação do
Senhor Professor Doutor Rui Manuel de Figueiredo Marcos**

COIMBRA | PORTUGAL

2020

RESUMO

Trata esta tese da Administração Pública Portuguesa do Século XIX, em seus aspectos jurídicos, sociais e políticos, com ênfase aos jurídicos, aspectos estes que influenciaram na organização e nas atividades das instituições estatais.

Os documentos fundamentantes da atividade pública em questão, dentre muitos, a Constituição de 1822, a Carta Constitucional de 1824, a Constituição de 1838, Atos Adicionais e Códigos Administrativos promulgados neste período, foram também objeto desta dissertação, como o foram os doutrinadores que colaboraram na elaboração de referidos documentos construtores de uma época, inicialmente marcada pelo Absolutismo político, e posteriormente conduzida ao Liberalismo político.

O surgimento do Direito Administrativo em Portugal foi, igualmente, alvo deste estudo.

Palavras-chave: administração pública, direito administrativo, liberalismo, constituição

ABSTRACT

This thesis is about Portuguese Public Administration during the XIX th century, aiming its juridical, social and political aspects, emphasizing those juridical ones, which influenced organizations and activities of public institutions.

The law that built the referred public activity, as the Constitution of 1822, the Constitutional Letter of 1826, the Constitution of 1838, Constitutional Acts and Administrative Codes, are also object of this work, as well as the men who had juridical, social and political knowledge and that took part in the elaboration of the above- mentioned documents published in this period, initially marked by the Absolutism and later conducted to the Liberalism.

The birth of Administrative Law in Portugal, is also analysed in this study.

Keywords: public administration, organization, liberalism, constitutional and administrative law

AGRADECIMENTOS

A DEUS, a minha infinita gratidão.

Índice

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – As normas constitucionais e o Direito Administrativo no século XIX	4
1. As premissas constitucionais do Estado Liberal português.....	5
2. Os valores jurídico-políticos e normas administrativas da Constituição de 1822.....	9
3. A viragem constitucional da Carta Constitucional de 1826	15
4. As razões históricas da Constituição de 1838	18
CAPÍTULO 2 – A codificação do Direito Administrativo no século XIX	23
5. A inovação do Código de 1836	26
6. As transformações do Código de 1842	30
7. Um terceiro Código Administrativo, em 1867	36
8. As motivações históricas dos Códigos de 1870 e 1878	42
9. A vigência e aplicação do Código de 1886	47
10. As modificações administrativas dos Códigos de 1895 e 1896	51
11. O último Código Administrativo monárquico, de 1900	55
CAPÍTULO 3 – Uma análise crítica dos Códigos Administrativos do século XIX	58
12. Das tensões políticas e sua influência no Direito Administrativo	59
13. Dos atos para a defesa dos interesses do Estado	63
14. Do contencioso administrativo e judicial	67
CONCLUSÃO	71
BIBLIOGRAFIA	75

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é apresentada como requisito formal para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico-Históricas perante banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Como tal, segue as diretrizes normativas do Curso de Mestrado, destacando-se a adoção do novo acordo ortográfico da língua portuguesa e as normas da APA 6ª edição. Na elaboração desta dissertação, para a arrumação e entendimento cronológico dos assuntos abordados, seguiu-se a exposição feita por Marcello Caetano, na obra “A codificação administrativa em Portugal (Um século de experiência: 1836-1935) ”.

A área temática escolhida para a investigação é a História do Direito Administrativo, tendo como tema a regulamentação jurídica do Direito Administrativo século XIX. Como forma de delimitar cientificamente este tema, escolhe-se como objeto de estudo a codificação das normas jurídicas de Direito Administrativo do século XIX, com um enfoque constitucional e infraconstitucional. A elaboração do trabalho tem como pano de fundo uma abordagem maioritariamente positivista, sem excluir os aspetos políticos, sociológicos e históricos que compõem uma análise sobre factos, valores e normas – numa perspectiva tridimensional do Direito (Reale, 2002). A ideia de que o Direito é fruto dessa tridimensionalidade, está diretamente ligada à noção de subsunção jurídica, que leva o aplicador da lei à beira de uma interpretação essencialmente jurídica, que observa os factos sociais, a valoração jurídica a que eles estão subordinados e à seleção das normas jurídicas aplicáveis para dirimir os conflitos sociais e organizar a sociedade (Reale, 2002).

No âmago deste trabalho, quer reafirmar-se a importância do estudo da História do Direito para aqueles que do Direito fazem sua profissão e que têm como um de seus objetivos demonstrar que o direito não é uma ciência estática, mas uma ciência em constante evolução. Isso foi percebido no século XVI, quando o Direito Romano, até então intocável, foi posto em questão por um movimento humanista que à época se instalava na Europa (Castilho, 2017). Desta maneira, o primeiro traço epistemológico desta dissertação é o seu carácter sistêmico, tendo em vista que a área

de investigação que se analisa está diretamente associada ao funcionamento das instituições estatais. Isso implica na exposição tanto da conjuntura histórico-política dos diferentes Códigos Administrativos portugueses, quanto das perspectivas dos juristas encarregados de interpretá-los e aplicá-los (Reale, 2003).

Para conferir o necessário suporte científico a este trabalho, é elaborado um estudo de base histórico-jurídica, com a investigação dos textos legais que contêm as normas jurídicas do Direito Administrativo, quais sejam: os Códigos Administrativos de 1836, 1842, 1867, 1878, 1892 e 1896. Como base de sustentação para essa legislação, são apresentadas as normas constitucionais das constituições de 1822, da Carta Constitucional de 1826 e da Constituição de 1838. A importância de associar a hermenêutica dos Códigos à das constituições é elaborada pela necessária conexão entre a codificação deste período e as bases ideológicas do Estado Liberal em Portugal (Miranda, 2004). A esse exame, junta-se a revisão bibliográfica da doutrina da História do Direito, com seus métodos de investigação e bases teóricas e, ainda, o enquadramento proporcionado pelos autores de Direito Administrativo e Direito Constitucional pertinentes ao período histórico delineado.

Para que o trabalho possa ser mais bem compreendido e se apresente como um texto articulado, é feita uma divisão em três capítulos, tomando-se por base as constituições. Essa opção possibilita a conjunção entre os textos constitucionais e a codificação administrativa respetiva a cada momento histórico, revelando a conexão entre os dispositivos infraconstitucionais e os textos constitucionais, em busca de uma congruência entre ambos. O foco da pesquisa é o período liberal, no entanto, chama-se atenção ao facto de que a época liberal portuguesa vai de 1820 a 1926, sendo que, portanto, está inclusa a Constituição de 1911 (Miranda, 2004, p. 8), mas cuja época pertencente ao século XX, não será analisada. Tendo em conta essa organização, os capítulos estão organizados da seguinte forma:

No capítulo primeiro, é feita uma investigação sobre os aspetos sociopolíticos e históricos da Constituição de 1822, da Carta Constitucional de 1826 e da Constituição de 1838. Esses três textos constitucionais são considerados a base de interpretação para o enquadramento do momento histórico no qual foram elaborados os Códigos Administrativos que vigoraram no período escolhido. Nisso incorre a verificação dos

valores jurídicos e factos sociopolíticos que forneceram os contornos finalísticos de aplicação das normas jurídicas comentadas.

No segundo capítulo, são historicamente avaliados os Códigos Administrativos de 1836, 1842, 1867, 1878, 1892 e 1896. Essa avaliação tem por base o conteúdo ideológico que estaria por detrás da própria elaboração dos mesmos, qual seja, a face liberal procurada pelo Estado Liberal português em sua organização interna. De se referir que tal modelo estatal preconizava as liberdades civis e políticas dos cidadãos, de um lado, e as competências e deveres dos agentes públicos, de outro lado. Essa inter-relação entre direitos e deveres tanto para o Estado, quanto para os cidadãos converter-se-ia num conjunto de obrigações positivas e negativas a serem observadas tanto pela Administração Pública, quanto pelos administrados.

Finalmente, no terceiro capítulo, é feita uma articulação entre as normas constitucionais e os diferentes Códigos da Administração Pública. O intuito dessa articulação é verificar a complementaridade entre os textos constitucionais e as normas codificadas, desvelando o significado histórico-social desse aparato normativo tanto para o Estado português, quanto para a população portuguesa. A confluência entre os valores e regras constitucionais e o agregado de normas administrativistas tem o condão de revelar como se organizava a sociedade política portuguesa, durante o período liberal.

Em nível de conclusão, se procura demonstrar a validação das normas dos diferentes Códigos da Administração Pública e seus impactos sociais e institucionais, de forma a desvendar as condições histórico-sociais específicas nas quais se desenvolveram as relações jurídicas entre as instituições estatais e os administrados. Sem encerrar as possibilidades investigativas, a conclusão abre espaço para o desenvolvimento de novas críticas e novas abordagens, tendo em vista que esta dissertação não pretende esgotar o tema escolhido para investigação. A própria refutação de algumas das perspectivas anexadas ao conteúdo desta obra tem razão de ser não apenas por se tratar de uma primeira investigação da investigadora sobre a codificação do Direito Administrativo em Portugal – tarefa, por si, hercúlea para as pretensões de uma dissertação de mestrado –, mas, sobretudo, pela própria limitação

analítico-subjetiva que se verifica no processo de apreensão das ideias que envolvem a ampla temática do Direito Administrativo.

CAPÍTULO 1 – As normas constitucionais e o Direito Administrativo no século XIX

O Estado liberal português surge num período de tensões políticas que eram vivenciadas pela monarquia portuguesa, mediante o aprofundamento de suas dificuldades em gerir a metrópole e as colônias. O deslocamento da Família Real para o Brasil, logo no início do século XIX e o crescimento da importância econômica da colônia do Brasil demandava maiores esforços administrativos para: (i) combater a pirataria e defender a costa brasileira; (ii) melhorar a arrecadação dos tributos devidos à Coroa; (iii) remanejar a organização política e garantir o fim da regência britânica de Portugal para preparar o retorno de D. João VI para Portugal; e (iv) assegurar a manutenção do poder dos Orleães e Bragança no Brasil, com a permanência de D. Pedro IV como Rei do Brasil (Alexandre, 1993).

Além disso, a Monarquia Portuguesa estava ainda a se adaptar aos impactos trazidos pela Revolução Francesa e pela codificação que se seguiu à ascensão de Napoleão como novo Imperador francês – desta vez, investido não por uma ordem divina, mas pelo poder temporal. Os ideais iluministas que advinham da Revolução Francesa foram logo incorporados em cartas políticas, garantindo a proteção dos direitos do homem e, seu maior legado foi a codificação dos direitos civis da população francesa – movimento que obrigou os povos germânicos a abandonarem as pandectas e se prepararem para criar seus próprios códigos civis e, assim, assegurar o reflexo de sua própria história na elaboração de leis escritas condizentes com suas culturas (Soares, 2015).

Relutante em incorporar os novos valores liberais, a monarquia dirime as tensões sociopolíticas que colocam sob tensão a aristocracia e a burguesia comercial e industrial em formação, tentando garantir a continuidade de seu poder e governação. Entretanto, logo à partida, no que tange ao constitucionalismo português do século

XIX, há um avanço da ideologia liberal que desemboca no texto constitucional de 1822. Atentos a esse movimento, os membros da Casa Real de Orleães e Bragança, arquitetam com o apoio dos conservadores, uma contramanobra constitucional, que tem início primeiramente no Brasil, com a Carta Outorgada de D. Pedro I (IV de Portugal). Muito embora D. Pedro I se tenha afirmado como liberal e autorizado a convocação de uma Assembleia Constituinte, o que de facto ocorreu foi a aprovação de um texto redigido exclusivamente pelo Monarca brasileiro, qual seja, a Constituição de 1824 (Bonavides, 2020). Tornando-se um liberal, embora um liberal conservador,, estabelece uma monarquia constitucional em Portugal, que irá influenciar a elaboração da Carta Outorgada de 1826, também elaborada por D. Pedro IV, mas, desta vez, apresentada ao povo português e vigente no Reino de Portugal. Vale dizer que esta tendência de concentração de poderes, primeiramente diluída na separação de poderes e com a atribuição do poder moderador ao monarca, vai acentuar-se com os Atos Adicionais, que continuarão a dar validade à Carta Outorgada – Carta que continuará vigente até 1910, data da instauração da República, que se seguiu ao regicídio de D. Carlos I (1908) e à fuga de D. Manuel II para o estrangeiro (Ramos, Vasconcelos e Sousa, & Monteiro, 2009).

1. As premissas constitucionais do Estado Liberal português

O primeiro ponto de análise que convém referir neste momento é que o liberalismo português se constituiu sob um regime monárquico. Isso implica uma distinção essencial sobre os contornos de um regime em que o Chefe de Estado não é eleito; a investidura no papel de governante soberano é hereditária, segundo as leis e costumes vigentes e, ainda, com as peculiaridades de uma sociedade dividida em estratos sociais diferenciados de formas políticas, económicas e socialmente (Teixeira, 1992, pp. 65-66). Ademais, cumpre mencionar que no momento histórico em que esse liberalismo se afirma, Portugal é um autêntico império ultramarino, com colônias na América Portuguesa – isto é, o Brasil (Costa, 1999, pp. 9-10) – e em África, além de protetorados no extremo Oriente (Marques, 1991, p. 175).

O segundo ponto a se destacar nesta avaliação histórica é que a implantação de um novo regime jurídico-administrativo está diretamente ligado à superação de um regime anterior, qual seja, aquele ligado à concentração de poderes nas mãos do Monarca Soberano, que caracterizou o Estado absolutista (Gonçalves, 2012). Essa transformação social promovida pelo Liberalismo pôs fim ao sistema anteriormente vigente – o chamado Antigo Regime –, dando margem à uma dinâmica adaptação de Portugal aos novos desafios trazidos pela expansão do comércio internacional e, como não se poderia deixar de comentar, pelas guerras europeias que tinham como principais contendores a Grã-Bretanha e a França (Gonçalves, 2012, pp. 33-35). Compreendendo esse arcabouço de informações, que alcançam seu ápice com a Revolução Industrial já sedimentada no século XIX e a necessidade de modernizar o aparato estatal às novas dinâmicas geopolíticas do imperialismo europeu, Portugal tenta manter as suas colônias, ao mesmo tempo em que implementa mudanças na sua estrutura interna de governação (Teixeira, 1992, pp. 66-67).

O terceiro aspeto a ser destacado é a própria natureza desse liberalismo, do ponto de vista jurídico: a elaboração de uma constituição como um pressuposto de Estado de Direito que, na sua essência, visa regular os aspetos mais relevantes da vida social, quais sejam, as atividades públicas e os negócios privados, principalmente na organização de serviços públicos essenciais para a Economia de Portugal, como a elaboração dos orçamentos e um maior controle sobre os gastos públicos nas Ilhas Adjacentes (Madeira e Açores) e das cidades e vilas (Marques, 1991, p. 486). O modelo de Estado de Direito é a base de construção de um constitucionalismo que se alicerça na ideia de que as relações entre o Estado e a nação portuguesa terão como balizas as normas convencionadas pelo Legislativo num documento legal superior à vontade dos governantes, posto que passará a regulamentar juridicamente o exercício do poder soberano – mesmo que houvesse uma tendência corporativa estabelecida entre os altos mandatários da nação e o funcionalismo estatal (Mesquita, 2006, p. 27). O liberalismo instalado em Portugal encontrava-se direcionado para uma maior liberdade das atividades privadas, sem nenhuma inclinação para a implantação de um democracia; a visão que se tinha do regime democrático era a de um Estado

agigantado e controlado por “maiorias ignaras” e “(...) esmagadora de direitos individuais” pelo “(...) igualitarismo baso e estupidificante” (Mesquita, 2006, p. 170).

Vale lembrar que o contexto histórico da positivação das normas jurídicas no continente europeu também atinge Portugal. De facto, desde a organização administrativa napoleônica e da disseminação do modelo contratualista nalguns países europeus, pode ser observado um renascimento das práticas legislativas da tradição romano-germânica (Facchini Neto, 2013, p. 68). O contratualismo, em sua gênese, não passa de uma reminiscência da tradição das leis escritas e tornadas públicas, que tem suas raízes no Direito Romano, cuja fonte principal dos direitos e deveres dos cidadãos estavam calcadas nas leis aprovadas pelo Senado, e, na fase imperial, pelos Imperadores – dentre os quais se destacam Constantino (Facchini Neto, 2013, p. 60) e Justiniano (Facchini Neto, 2013, p. 70). Assim, muito embora autores como Immanuel Kant e John Locke tenham abordado a questão contratual como o resultado da limitação da liberdade individual de homens racionais para a elaboração de restrições necessárias para a regulamentação da vida civil – por meio das chamadas “obrigações jurídicas” – o facto é que deu-se uma nova roupagem a uma conceção milenar, que esteve presente – de maneira evidentemente transversal – nas codificações do Direito Canônico (Cappellini, 1995).

Feitas essas observações, é preciso que se avance para uma caracterização histórico-política das constituições portuguesas do século XIX. Essa moldura teórica irá abranger não apenas as normas constitucionais propriamente ditas, mas, sobretudo, alguns fatores sociopolíticos que estiveram na base da configuração do modelo liberal adotado pelas elites políticas portuguesas no período monárquico. Para se compreender essas questões, torna-se necessário referir quais foram os embriões historicamente registados que deram margem à captura do poder e à formulação de tais textos constitucionais, com vistas a relacioná-los com os códigos da Administração Pública novecentista.

Sendo as constituições portuguesas, tal como de muitos outros países, resultantes de momentos revolucionários, elas são por isso fatores de rutura com a ordem estabelecida. De facto, a Constituição de 1822 advém da Revolução de 1820, a de 1838 decorre da Revolução de 1836, assim como a de 1911 vem da Revolução de

1910 – embora esta última não seja aqui abordada. Parece haver, como única exceção a esta regra, a Carta Constitucional de 1826, mas, chega-se à conclusão de que ela se enraíza também na revolução de 1820 (Miranda, 2004, p. 8). Para Jorge Miranda (2004, p. 9) o constitucionalismo português pode subdividir-se em quatro períodos diferentes. Na primeira fase, entre 1820 e 1851, é realçada a própria instauração do liberalismo com lutas entre liberais e absolutistas, primeiro, e depois entre vintistas (radicais liberais) e cartistas (adeptos da Carta Constitucional). O clima da primeira fase é de autêntica guerra civil. Já na segunda fase, conhecida como Regeneração, e que irá desde 1851 até 1891, realça-se a pacificação e o desenvolvimento do país, onde é notória a intervenção de Fontes Pereira de Melo (fontismo). De 1891 a 1910 o destaque é a crise da monarquia, muito radicada no ultimato inglês de 1890 e agravada pela revolta militar de 1891, em 31 de Janeiro. A última fase deste liberalismo, será a da Primeira República que começa em 1910 e acabará no golpe de 1926 – cuja citação é aqui efetuada por força de referenciação histórica, mas que passa ao largo desta investigação (Lains, 2002).

De facto, a constituição portuguesa de 1822, aprovada em 23 de setembro, pode ser considerado o marco da institucionalização do liberalismo em Portugal, pondo fim ao absolutismo. O seu texto, largamente liberal e muito progressista para a época, inspirou-se na Constituição Espanhola de Cádiz (Suanzes-Carpegna, 2012, p. 107). Perante os movimentos de constitucionalização dos Estados europeus e, em especial, os da Península Ibérica, opôs-se os interesses da Grã-Bretanha, que avaliava negativamente o efeito da influência napoleônica sobre os demais países europeus (Bonifácio, 1984, p. 469). Tendo por base um direito calcado nos costumes e tradições jurídicas, por inspiração inglesa, a constitucionalização das obrigações jurídicas, era considerada como impactante sobre os interesses comerciais britânicos, o que levou, por exemplo, a pouca e intermitente duração da vigência da Constituição de 1822 (Suanzes-Carpegna, 2012, p. 107). Os liberais europeus eram geralmente divididos entre “exaltados” e “moderados”, o que trazia uma certa instabilidade para a continuidade da monarquia como um regime legítimo; tal inclinação para um maior liberalismo representava, em última instância uma tentativa de tomada de poder pelas

novas classes intermédias entre a aristocracia e os camponeses e pequenos comerciantes: a burguesia mercantil (Suanzes-Carpegna, 2012, p. 115).

Essa movimentação britânica também tem a sua razão de ser: sendo a maior potência marítima de então, as suas práticas e tradições jurídicas são resultantes diretas da própria formação do Direito anglo-saxónico. Diametralmente oposto ao Direito Continental, o Britânico não tinha na lei senão uma exceção como fonte jurídica, porque, basicamente, os costumes jurídicos eram aqueles assim reconhecidos socialmente e reafirmados pelos juízes e tribunais. Isso conferia uma maior maleabilidade no exame de contratos e demais tipos de obrigações de natureza comercial – como *warrants* e notas promissórias, para citar alguns exemplos (Benson, 1989). Por essa razão, a codificação de regras aplicáveis tanto ao comércio, quanto às leis alfandegárias eram tidas como uma barreira adicional à livre concorrência, interferindo na lógica da mão invisível e da ordem espontânea que guiavam o livre mercado, propagada inicialmente por Adam Smith, no livro “Teoria dos Sentimentos Morais” (Andrade D. P., 2011, p. 63).

Posto em exame esse conjunto de ideias, torna-se possível compreender de uma maneira mais clara as disposições da primeira constituição a ser examinada, qual seja, a de 1822. Por essa razão, serão investigados os valores políticos que deram causa à formulação de uma primeira tentativa de codificação sistêmica das normas que regem a Administração Pública portuguesa. É o que se passa a fazer, a seguir.

2. Os valores jurídico-políticos e normas administrativas da Constituição de 1822

A Constituição de 1822 é radicada num movimento liberal que surgiu a 24 de agosto de 1820 na Cidade do Porto, e que teve influências importantíssimas na história portuguesa e brasileira. Este movimento fez com que a Corte Portuguesa, até aí instalada no Brasil – em virtude da guerra peninsular – voltasse ao continente europeu. No entanto, realça-se que, desde a derrota das tropas napoleônicas no território português, em 1811, eram diversos os movimentos para expulsar os ingleses que tinham sido os aliados dos portugueses contra os franceses e espanhóis. A

conspiração denunciada em maio de 1817 faz a prisão de diversas figuras públicas, civis e militares, o que levou ao enforcamento de doze acusados. O lord inglês Beresford – comandante em chefe do exército português e regente do Reino de Portugal – tinha se deslocado ao Brasil, a pedir ao monarca português mais recursos e poder para reprimir aquilo que chamava de jacobinismo e que mais não era que um movimento liberal – que virá a eclodir, em 1820, no Porto (Andrade J. , 1983).

A esse respeito, o documento histórico levantado, de autoria de José de Saldanha Oliveira Daun – Conde de Alpedrinha –, elucida bem o clima de insatisfação com o regime e com as propostas trazidas pelos liberais, nomeadamente aquelas que versavam sobre a possibilidade de implantação de uma democracia em Portugal, como se lê, abaixo:

Não hé provável, que o consideravel numero de Portuguezes, que iludidos, e arrastados se enthuzasmárão com o Systema Democratico assoalhado pela Facção, Decretatado pelas Côrtes Geraes, Extraordinarias e Constituintes, rasgasse de todo o véo que a cegava, e illudia. Há indubitavel, que a saudade da Soberania Nacional, desse absurdo philozophico, desse Phantasma Politico, ainda inquieta, e arrisca muita gente. Assim como há Judeos, que esperarão pelo Messias, Sebastianistas por ElRei D. Sebeastião, haverá ainda Fernandistas, que se não esperão pelo *Mirabeau* Portuguez (1) porque o ajudárão a sepultar a sepultar, esperão talvez pela ressurreição dos seus Dogmas Politicos, quer dizer Democracia, Soberania Nacional, Independencia, ou Abandono do Brazil, Divizão da Peninsula em Republicas, Exterminação da Realeza, e em ultimo recurso Incorporação de Portrugal na Hespanha. O Fanatismo em geral hé essencialmente teimozo, vingativo, e quazi incorrigível: o Fanatismo Politico alem de vingativo, e teimozo, he cruel, e desesperado; comparavel ao astucioso Crocodillo, que com arte, e astucia incomprehencivel parecendo muitas vezes indifferente, e manso, he hum dos mais ferozes animaes, que produz a Natureza (Daun, 1823, p. iv).

Como ressaltado anteriormente, a vigência da Constituição de 1822 foi intermitente e teve pouca duração: entrou em vigor entre 23 de setembro de 1822 e 3 de junho de 1823; depois, volta a vigorar a partir de 1836 a 1838. O Texto Maior de 1822 foi elaborada por uma Assembleia Constituinte que era composta pelas Côrtes Gerais Extraordinárias e Constituintes, que trabalharam no texto entre janeiro de 1821 a 4 de novembro de 1822. O Monarca não participou no processo de elaboração da Constituição, mas foi obrigado a assiná-la, reconhecendo a sua legitimidade jurídica. Enquanto esteve em vigor, a Constituição de 1822 não sofreu qualquer tipo de

emenda constitucional, sendo a única do período monárquico a possuir um Preâmbulo Constitucional. Pode ser considerada uma constituição extensa, pelo facto de possuir 240 artigos, o que indica que houve uma ponderação para incluir uma gama mais alastrada de direitos e deveres na regulamentação do Estado e da vida social e política da nação – reduzindo, assim, o espaço deixado para a regulamentação por decretos e outros mecanismos infraconstitucionais.

Tal como todas as outras constituições do período monárquico, o seu articulado debruça-se sobre a organização política, dando configuração dos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), que eram independentes entre si, o que denota a influência da doutrina da separação dos poderes de Montesquieu e Locke. Embora tenha sido elaborada para ofertar uma melhor organização política, do ponto de vista técnico, não há uma articulação entre os seus diferentes títulos, o que indica um desajuste ou mesmo despreparo no que tange ao processo de elaboração formal de leis. É a única constituição que defende o Estado composto embora imperfeito, com um poder central em Lisboa e dividido em suas colônias, chamadas no texto constitucional de Estados: o Reino Unido de Portugal, Brasil e os Territórios Ultramarinos de África e Ásia (Ramos, Vasconcelos e Sousa, & Monteiro, 2009). A autoridade régia vinha da nação, e não mais colhia sua legitimidade na divindade do monarca entre os homens comuns – selando o fim do Antigo Regime. O Parlamento era unicameral e estabelecia sufrágio direito na eleição dos parlamentares, pela via do voto censitário. O texto constitucional advogava uma desconcentração de poderes, sendo o poder do Monarca bastante reduzido, não havendo privilégios nem ao clero, nem à nobreza – muito embora tenha definido que a religião obrigatória da nação portuguesa era o catolicismo (Ramos, Vasconcelos e Sousa, & Monteiro, 2009).

Do ponto de vista técnico-científico, é preciso reconhecer que a Administração Pública em si é executada mediante a prestação de serviços ou atos para a população. Dessa maneira, pode-se dizer, grosso modo, que todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) encontram-se obrigados a respeitar independência do funcionalismo público, já a partir do texto constitucional de 1822, mormente pelos seus Artigos números 12, 13 e 14.

O Poder Legislativo era exercido pelas Côrtes, em assembleia unicameral, com deputados eleitos de dois em dois anos (Artigo 41) – o que indica a existência de um devido processo legal para que tais eleições tivessem validade jurídica. Nesse âmbito, afirma-se que o devido processo legal englobaria não apenas as práticas administrativas relacionadas com o cômputo dos votos dos eleitores, mas, também, as leis que seriam aprovadas mediante ritos previamente determinados, como apresentação da proposta, deliberação, votação, aprovação/rejeição e publicação da lei (Artigos 104 a 116) – conferindo o que se entende em Administração Pública como “organização”.

O Poder Judiciário, por sua vez, pertencia única e exclusivamente aos tribunais, tendo como prerrogativa a avaliação dos conflitos trazidos ao seu conhecimento por meio de um processo formal. Tal processo judicial era, por sua vez, submetido a um conjunto normativo que regulava a prática de ritos, desde a aposição dos selos oficiais, passando pela distribuição e chegando até a publicação da sentença no Diário Oficial (Título V, Capítulo 2). Da mesma maneira, convém lembrar que, sendo independente, o Judiciário organizava suas repartições administrativas, com vistas a executar serviços não diretamente ligados à prestação jurisdicional, como conservação e limpeza de seus prédios e outras atividades dessa natureza não-judicial (Pinto, 2018 a).

Finalmente, ao Executivo cabia a regulamentação e aplicação das leis gerais e abstratas elaboradas pelo Legislativo, não podendo infringir quaisquer das disposições expressas em lei – daí falar-se do princípio jurídico da primazia da lei ou princípio da legalidade. Este Poder era exercido pelo Monarca, que chefiava o governo, podendo nomear e demitir os funcionários da burocracia Estado – não podendo dissolver ou suspender as Côrtes parlamentares, mas estando autorizado a exercer o veto suspensivo de leis aprovadas pelo Parlamento (Artigos 123 a 126).

Em seu “Título VI - Governo Administrativo e Económico”, contendo quatro capítulos, a Constituição de 1822 definiu que cada Distrito teria um Administrador, nomeado pelo Monarca (Artigo 212), a ser auxiliado por uma Junta Administrativa (Artigo 213), responsáveis por todas as decisões da Administração Pública, conforme o texto do artigo 216º. Ademais, estabeleceu as competências dos Administradores Gerais e conferiu ampla liberdade à atuação das Câmaras – municipais - (Artigos 218 e

223). De acordo com o artigo 220º, as Câmaras eram compostas pelos vereadores, um procurador e um escrivão; os dois primeiros eram eleitos anualmente, em votação secreta pelos cidadãos capacitados para o voto e moradores do Concelho aos quais esses cargos se ligavam (Artigo 220), enquanto o escrivão era nomeado pela Câmara, conforme norma do artigo 221º da Constituição de 1822. Conforme explica Rui Manuel de Figueiredo Marcos (2017), acerca da Constituição de 1822, nomeadamente referindo-se ao Título VI, que:

A administração local foi reflectindo os traços do liberalismo político e jurídico. Dedicou a Constituição de 1822 um dos seus títulos ao governo administrativo e económico. Não só definia a competência dos administradores gerais, como se abalçava a enfileirar as atribuições das câmaras.

O certo é que concedeu larga guarida à liberdade de actuação das câmaras, no que tocava ao seu governo administrativo e económico. Apenas com um limite intransponível. Aquele que decorria da observância do recém-chegado princípio da legalidade da administração pública. (Marcos R. M., 2017, pp. 345-346)

Vale ressaltar que as Câmaras tinham, naquela altura, verdadeiras competências administrativas, além da sua natural competência para fazer “posturas ou leis municipais” (artigo 223º, inciso I). Era responsável por “promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública, e geralmente todas as comodidades do concelho” (artigo 223º, inciso II). Podia “estabelecer feiras e mercados nos lugares mais convenientes, com aprovação da Junta de Administração do distrito” (artigo 223º, inciso III)¹. Também era sua atribuição “cuidar das escolas de primeiras letras, e de outros estabelecimentos de educação que forem pagos pelos rendimentos públicos, e bem assim dos hospitais, casas de expostos, e outros estabelecimentos de beneficência” (artigo 223º, inciso IV). Outra atividade tipicamente administrativa estava ligada às obras “particulares dos concelhos e do reparo das públicas; e promover a plantação de árvores nos baldios, e nas terras dos concelhos” (artigo 223º, inciso V). Tinha competências de natureza fiscal, nomeadamente a de arrecadação de receitas e de despesas públicas (artigo 223º, inciso V e VI) – (Côrtes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, 1822).

¹ Observe-se que esta competência avalia a questão da oportunidade (conveniência) para a prática do ato, sendo, por natureza, um ato administrativo.

Não é por acaso que em Portugal o advento do liberalismo na Constituição de 1822 se pode considerar fundador do próprio Direito Administrativo. Como diz Ana Raquel Moniz: “O exercício dos poderes públicos independentemente da respetiva titularidade, encontra-se agora, de forma expressa, limitado por princípios e normas *jurídicos* (públicos); nesta medida, a atividade administrativa passa a estar subordinada ao direito: nasceu o Direito Administrativo” (Moniz, 2011, p. 269). Este surgimento de uma nova área do Direito em Portugal irá consolidar-se na terceira vigência da Carta Constitucional de 1826. É dentro deste âmbito que se fala do princípio da legalidade como a submissão dos poderes públicos à lei. Isso significou um avanço na compreensão de uma identidade entre Lei e Direito, o que levou ao surgimento do princípio da reserva legal: as atribuições de competência estarão sempre definidas em lei, não podendo o Estado agir senão com amparo de um determinado dispositivo legal (Maia, 2009, p. 384) – embora o princípio da reserva legal só seja abordado doutrinariamente em 1976 (Moniz, 2011, pp. 276-277). Como explicita Rui Marcos (2017), antes da consagração do princípio do primado da lei, este era uma verdadeira barreira à atividade administrativa:

Coisa muito diferente estaria para surgir no futuro. Ou seja, um princípio da legalidade da administração pública entendido em sentido amplo. A lei não mais seria vista como simples limite, mas como fundamento da atividade administrativa. A implicar que a administração só avançava através de um caminho atapetado pela lei. Esta fundava aquela, desenrolando-lhe uma passadeira legal. (Marcos R. M., 2017, p. 341)

Estes princípios da legalidade e da reserva da lei vão ser os precursores duma independência da Administração Pública em relação aos outros poderes, o que implica o princípio da responsabilidade dos agentes da Administração e, como afirma Rui Marcos (2017), referindo-se a Frederico Laranjo, afirma que esta responsabilidade consubstanciava quatro aspetos: (i) posicionamento hierárquico face aos superiores; (ii) posicionamento parlamentar pelo governo face ao Parlamento; (iii) atribuição de um dever moral face à consciência do agente e à opinião pública; e (iv) controle judicial face aos Tribunais perante atos ofensivos à lei (Marcos, 2017, p. 342). Se for examinado cada um desses pontos, se pode afirmar que o modelo continental europeu influenciou sobremaneira a positivação constitucional portuguesa. As codificações francesas e prussianas levaram a adoção de uma forma organizacional burocrática no

âmago do Estado com essas mesmas características. No entanto, o expoente máximo desse modelo se deu na Prússia: a profissionalização da burocracia germânica daquele país foi profundamente marcada por uma militarização do funcionalismo estatal, daí a hierarquia funcional (Maia, 2009, p. 386); que se assentava no império da vontade do legislador, com prevalência do Legislativo sobre o Executivo (Maia, 2009, p. 391); com a impessoalidade dos atos praticados pelos burocratas, como forma de evitar os favores pessoais entre funcionários e membros da sociedade civil, garantindo a moralidade do serviço público (Maia, 2009, p. 387); e a independência dos tribunais judiciais e administrativos, pela aplicação do direito positivado como marco da defesa dos direitos do cidadão frente ao Estado-administrador (Maia, 2009, p. 389).

3. A viragem constitucional da Carta Constitucional de 1826

Dom Pedro IV reinou em Portugal de 26 de abril a 2 de maio de 1826, isto quer dizer, sete dias. Durante esta curta vigência, o monarca toma, porém, duas importantíssimas decisões: abdicar dos seus direitos de soberania para a sua filha D. Maria da Glória e outorgar uma nova constituição que substituísse a aprovada em 1822 (Ramos, Vasconcelos e Sousa, & Monteiro, 2009). Na verdade, Dom Pedro IV temia o Texto Maior de 1822 que parecia dividir os portugueses em adeptos à constituição e em inimigos dela, por quererem o regresso da antiga ordem vigente (Miranda, 2004). Esta constituição será designada como Carta Constitucional por não ter sido elaborada por uma Assembleia Constituinte, nem referendada pelo povo ou qualquer assembleia. De facto, ela foi escrita por Dom Pedro IV, ainda no Brasil, e tem influências notórias da Constituição brasileira de 1824 e pela Carta Constitucional francesa de 1814. Obviamente que o texto constitucional português anterior também influenciou esta Carta, mas retirou-lhe os aspetos mais liberais e radicais que esta continha (Miranda, 2004).

A Carta Constitucional de 1826 vai estar em vigência pelo período mais longo das constituições portuguesas, embora intermitentemente (Miranda, 2004, p. 10). Assim, no primeiro período, vigora desde a data da sua outorga, em abril de 1826, até maio de 1828 – data esta em que Dom Miguel é coroado Rei Absolutista (Ramos,

Vasconcelos e Sousa, & Monteiro, 2009; Miranda, 2004, p. 10). Quando Dom Miguel é expulso de Portugal, em agosto de 1834, renova-se a vigência da Carta Constitucional de 1826 até setembro de 1836, quando a Revolução Setembrista² vai ripristinar a Constituição de 1822. O último período de vigência da Constituição de 1822. O terceiro período, que é o mais longo período em que vigorou a Carta Outorgada por Pedro IV decorre de 1842 – em razão do golpe de Estado comandado por Costa Cabral – até 1851. Repare-se que desde essa última data, até a implantação da República em 1910, a Carta Constitucional teve uma vigência sem plena eficácia, nomeadamente entre 1851 e 1852, em que se preparou a sua reforma e, por fim, de 1852 a 1910³, em que a Carta Constitucional continuou em vigência e é profundamente alterada pelos seguintes textos legais: Ato Adicional de 1852, Ato Adicional de 1885, Ato Adicional de 1895-1896 e Ato Adicional de 23 de dezembro de 1907 (Miranda, 2004, p. 10; Serrão, 1976).

A Carta Constitucional é a única constituição portuguesa que não resulta de uma revolução, mas do exercício direto do poder absoluto do monarca Dom Pedro IV. Contendo 145 artigos, fazia residir no monarca e na nação a soberania estatal (Artigos 11 e 12). No entanto, preservava o princípio da separação dos poderes (Artigo 10), embora o monarca passasse a ser o vórtice do poder político. De facto, esta Carta dividia o poder em Legislativo, Executivo, Judicial e acrescentava um outro que era novidade nas constituições portuguesas, chamado de Moderador (Artigo 11). Este último poder, exclusivamente atribuído ao monarca (Artigos 71 e 74), dava-lhe o direito de fazer articular os outros poderes e de velar pela independência da própria nação (Gouveia, 2009, p. 317). Neste texto, o sufrágio passou a ser indireto e continuou a ser censitário. Os cidadãos habilitados ao voto elegiam os eleitores de província e eram estes últimos que escolhiam os representantes da nação no Poder Legislativo. Por sua vez, o Legislativo repousava nas Côrtes, na forma de uma

² A Revolução Setembrista é uma dos levantes liberais do século XIX, que foi marcada pelo posicionamento mais radical da ala denominada “setembrista”, que se caracterizou, num primeiro momento, por um movimento civil e popular e, num segundo momento pelo levante de alguns regimentos da Guarda Nacional – culminando com a deposição de mais de mil tropas defensoras do general Costa Cabral (Ramos, Vasconcelos e Sousa, & Monteiro, 2009, s/p). Por força do apoio militar que os setembristas conquistaram, a Rainha D. Maria Glória e o governo em função entregam o exercício do poder aos setembristas, enquanto estes últimos promoveram a efetivação da Constituição de 1822 (Ramos, Vasconcelos e Sousa, & Monteiro, 2009).

³ Convém ressaltar que o período aqui descrito é bastante instável do ponto de vista do Direito Constitucional. Isso quer dizer que a alternância da validade jurídica da Carta Outorgada e, também, da Constituição de 1822 também alcançará a Constituição de 1838, que será abordada logo a seguir.

Parlamento bicameral, composto pela Câmara dos Deputados eleitos da maneira acima descrita, e pela Câmara dos Pares que eram membros vitalícios hereditários nomeados pelo monarca, com alguns membros natos. Observe-se que o monarca acumulava duas funções do Estado, sendo o Poder Moderador e o Poder Executivo. O Conselho de Estado que o apoiava era por ele nomeado e faz-se notar que o monarca podia adiar, suspender ou vetar as decisões das Côrtes (Gouveia, 2009, p. 321).

Portanto, repare-se que esta Carta Constitucional difere em muito da constituição anterior. Porém, continuava a separar a Igreja do Estado – sem, contudo, deixar de proclamar a Igreja Católica como a representante da religião oficial da nação – e continha princípios liberais individualistas como a de 1822 (Alexandre, 1993). Note-se que o sufrágio indireto estabelecido por esta Carta vai passar a ser direto até ao Ato Adicional de 1852. Cabe, nesta altura, fazer referência à ação reformadora de Mouzinho da Silveira que, segundo Jorge Miranda (2004, p. 16) é quem faz verdadeiramente nascer o Direito Administrativo. Segundo Ana Raquel Moniz (2011, p. 277-279), este ramo do Direito está relacionado com a primeira legislação que estabelece os contratos entre a Administração Pública e outros entes (Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832). De facto, como a autora diz:

O aparecimento dos contratos de concessão constitui um passo relevante para o desenvolvimento do Direito Administrativo, na medida em que vai trazer para esta esfera o estudo de uma relação jurídica administrativa (emergente do contrato) que, como se vai percebendo, apresenta tonalidades diferentes das relações (consensuais) de direito privado. De acordo com o relatório de Mouzinho da Silveira para os Decretos nºs 22, 23 e 24, de 16 de maio de 1832, já havia uma noção de “relações administrativas públicas” (as que “se referem a interesse entre uma pessoa, e o bem comum”) – por contraposição à “relações administrativas civis” – que terá orientado o legislador também na escolha das matérias deferidas ao contencioso administrativo; aliás, a própria noção de “trabalhos públicos”, uma das matérias sobre que podiam incidir os contratos celebrados pela Administração, é definida tendo em vista a “utilidade geral”.

Destarte, finda(s) a(s) guerra(s) civil(is) e consolidado o novo regime político, entramos, a partir de 1851, na designada *Regeneração*, que se consolidou com a revisão da Carta Constitucional decorrente do Ato Adicional de 5 de julho de 1852. (Moniz, 2011, pp. 278-279)

É certo que o Ato Adicional de 1852, sendo a primeira revisão à Carta Constitucional, é considerado o início da Regeneração e trouxe uma pacificação que atenuou as tensões entre os aristocratas e os burgueses, permitindo um certo desenvolvimento económico e social (Lains, 2006, pp. 43-44). As grandes alterações introduzidas por este ato, que é constituído por 16 artigos, são: (i) estabelecer o princípio da alternância partidária; (ii) introduzir novas leis de natureza fiscal; (iii) abolir a pena de morte para os crimes de natureza política; (iv) estabelecer a eleição direta dos Deputados; e (v) reforçar o poder camarário, isto é, nas câmaras municipais (Gouveia, 2009, p. 438).

4. As razões históricas da Constituição de 1838

A Constituição de 1838 é peculiar, vez que tem um período de vigência que vai de 1838 até 1842, porque foi substituída pela reprivatização da Carta Constitucional de 1826. Na sua elaboração houve aprovação pela Assembleia Constituinte e submetida à aprovação Real, em 4 de abril de 1838. Esta constituição tem um carácter pactício e permaneceu sem revisão constitucional, tal como a Constituição de 1822, no tempo em que vigoraram (Miranda, 2004, p. 12). O seu texto não possui preâmbulo e é composta por 140 artigos, o que também a classifica tecnicamente como uma constituição extensa. Ela também aponta uma religião oficial do Estado, como todas as constituições portuguesas do século XIX. Tem um cariz pluralista e liberal individualista; pluralista porque admite a participação de vários partidos políticos e liberal individualista, porque segue os princípios do liberalismo que estão voltados à proteção e segurança da propriedade privada, do formalismo do processo judicial, da igualdade formal perante à lei e se abstém de intervir nas atividades económicas privadas (Bonavides, 2020, p. 538). Tal como a Carta Constitucional de 1826, continuou a adotar o sistema bicameral (como será, também, a primeira constituição republicana de 1911).

Como fruto de um liberalismo adequado à realidade sociopolítica portuguesa, a Constituição de 1838 foi uma obra resultante da influência de outras experiências constitucionais, como ilustra Catarina Botelho (2013, p. 235-236):

A *Constituição de 1838* teve como decisão pré-constituente a revolução setembrista de 1836, cujo grande obreiro foi Passos Manuel, apoiado na burguesia industrial, no proletariado urbano e na classe média. A feitura da Constituição foi realizada através de um procedimento democrático indireto, mediante uma Assembleia Constituinte soberana e foi sujeita à sanção real da Rainha D. Maria II. As fontes inspiradoras externas deste texto constitucional foram a Constituição brasileira, a Constituição francesa de 1830, a Constituição belga de 1831 e a Constituição espanhola de 1837. No entanto, cumpre frisar que o texto constitucional acabou por acolher elementos das experiências constitucionais portuguesas que lhe antecederam, ou seja, da Constituição de 1822 e da Carta Constitucional de 1826.

Como se vê, a aprovação do texto constitucional foi feita pelos representantes eleitos, coincidindo com a prática da democracia representativa. A sanção de D. Maria II revela não apenas a continuidade da monarquia como regime de governo e de Estado. A sintonia entre essa inovação constitucional veio a assegurar a maior liberalidade em relação às práticas industriais e comerciais em Portugal, da mesma forma que garantiu uma certa continuidade do sistema político como um todo, permitindo, dentre outras coisas, “o regresso: (i) à tripartição dos poderes tradicional; (ii) à consagração da matéria de direitos fundamentais num título autónomo (à semelhança da Constituição de 1822); (iii) e à menção expressa da soberania nacional” (Botelho, 2013, p. 236). Como se vê, a sua pouca duração no tempo não significou em absoluto, a falta de inovações políticas para a estrutura governamental e administrativa portuguesa, bem como ainda traz à tona a defesa dos direitos de primeira dimensão que são aqueles direitos civis e políticos consagrados como direitos fundamentais (Artigos 9º ao 32º - Capítulo Único, sob o título “Dos direitos e garantias dos Portugueses”).

A Constituição de 1838 teve a elaboração das Côrtes Constituintes após a Revolução de Setembro de 1836, sendo a Carta Constitucional abolida e reposta em vigor, mas provisoriamente, a Constituição de 1822. Esta situação de descontinuidade da vigência das constituições desse período são reflexo do difícil rearranjo das forças políticas em Portugal, frente ao surgimento do liberalismo e a constante presença das elites defensoras da Monarquia Portuguesa. Daí que este Texto Constitucional pode ser considerado como um posicionamento equidistante entre a Constituição de 1822 e a Carta Outorgada de 1826. A Constituição de 1838 mantém a separação dos poderes,

o bicameralismo já referido acima, a possibilidade de veto absoluto do monarca e proclama a descentralização administrativa (Menezes, 1974, p. 44). Ela reestabelece o sufrágio universal direto, eliminando o Poder Moderador, muito embora continuasse a vigorar a limitação da participação popular através do voto censitário. Importante realçar que seu artigo 98º estabelece definitivamente o afastamento de Dom Miguel de Bragança e de todos os seus descendentes, eliminando, assim, o ramo miguelista da Coroa Portuguesa (Malheiro da Silva, 1994).

Esta Constituição teve uma vigência curta, como observado atrás, já que Costa Cabral obteve sucesso no golpe de Estado em 1842 – golpe esse que restaura a Carta Constitucional de 1826. Veja-se que o fim da vigência dessa constituição dá-se mediante o emprego do aparato do próprio Estado para pôr fim à ordem jurídico-constitucional vigente. Esse período, como já referido, foi marcado por diversos levantes populares e das elites políticas de então e sua classificação como *coup d'Etat* se confirma mediante a presença não apenas das forças armadas, mas de considerável parte das Côrtes portuguesas, que renovaram seu apoio à monarquia – movimento que se diferencia de uma revolução exatamente porque esta última não depende da máquina do Estado para levar adiante seu processo de rutura sociopolítica e jurídica (Martuscelli, 2018).

Já foi referido que o Ato Adicional de 1852, aprovado após a vitória do movimento regenerador que afastou Costa Cabral. Além de repor a eleição direta dos deputados, esse Ato baixa o censo na capacidade eleitoral ativa, colocando o mínimo de 100 mil réis de renda como condição de alistamento eleitoral. Porém, para se ser eleito, mantém-se a exigência de 400 mil réis de renda líquida anual para os candidatos às vagas na Câmara dos Deputados. Note-se que a capacidade eleitoral vai-se alargando, e já a Lei de 8 de maio de 1878 considera com capacidade eleitoral todos os chefes de família e os alfabetizados. Como se observa, muito embora a Constituição de 1838 tenha sido revogada com a reconstituição da Carta Outorgada de 1826, algumas conquistas foram alcançadas com essa manobra política para a nação portuguesa, sobretudo após a Revolução de 1851.

Um outro Ato Adicional vai ser promulgado em 1895-1896, já que se compõe de dois textos legislativos distintos. O primeiro, de 25 de setembro de 1895 é aprovado

pelo Governo com as Côrtes dissolvidas, o que quer dizer que alterou a Carta sem cumprir as normas constitucionais relativas à sua revisão constitucional. Já a Carta de Lei de 3 de abril de 1896 incorpora, mas não no seu todo, as alterações daquele Decreto. Estas alterações tinham como fito aumentar os poderes do monarca, que teria a possibilidade de aprovar decretos se não houvesse acordo entre as duas Câmaras das Côrtes. O último Ato Adicional referente à Carta Constitucional de 1826 é o que foi decretado em dezembro de 1907, e suprime o número fixo de pares nomeados pelo monarca (Botelho, 2013, p. 235).

Cumpre referir que a Revolução de 1851 resulta de um golpe de Estado do Marechal Saldanha que inaugura o período chamado da “Regeneração”, que teve como figura máxima Fontes Pereira de Melo. Este período que não é claramente delimitado no tempo, termina com uma outra revolta, em 1868, que levará o Partido Reformista ao poder. A Regeneração conhecida como um período de desenvolvimento do comércio, do aprofundamento da industrialização e da renovação das técnicas de agricultura. Sua influência ideológica foi claramente Iluminista, com uma aberta participação da Maçonaria. De realçar, a este nível, os ideais de Alexandre Herculano que, com um grupo de intelectuais ligados à Universidade de Coimbra, esculpem os alicerces ideológicos do liberalismo português, mas que se sentem traídos pela não execução desses ideais pelo Governo (Maltez, 2016, pp. 201-205). Esses intelectuais passam a demandar uma regeneração das ideias e das práticas governamentais, com vistas a garantir o progresso que estava sedimentado no positivismo jurídico e sociológico daquele período histórico. O programa político regenerador tinha como objetivos reformar o sistema político português e apoiar o desenvolvimento econômico que esses ideólogos liberais defendiam e não eram aplicados por uma questão de má governação. A complexidade política desse período que provoca o Ato Adicional de 5 de julho, é descrita por Fontes Pereira de Melo, conforme citado em Adelino Maltez (2016), da seguinte forma:

Adotando um meio-termo, procurando conciliar todas as opiniões, procurando chegar a um acordo com os homens das ideias mais extremas de um e outro lado, conseguimos fazer votar nas Câmaras um documento que era destinado a acabar com as lutas fratricidas e que serviu de bandeira de paz entre todos os partidos. (p. 207)

Como se pode observar da citação acima, acerca do pensamento fontista, há uma clara superação da postura pessimista de José Sebastião de Saldanha Oliveira Daun (1823). Enquanto José Sebastião Daun apresenta-se contrário às inovações trazidas pela Constituição de 1822, Fontes de Melo é extramente aberto a uma autêntica regeneração, no sentido de tornar válida e viável a abertura política proposta já na Constituição, mas sobretudo e em primeira linha de preocupação, o crescimento económico e o desenvolvimento que fazia falta na pauta política do Governo. E foi pela via das posteriores alterações feitas à Carta Outorgada de 1826 que os membros do Legislativo conseguiram contornar o absolutismo português com o Ato Adicional de 1852 – que já era alvo de uma diminuição no texto de 1838 (Fernandes, 2012, p. 566).

CAPÍTULO 2 – A codificação do Direito Administrativo no século XIX

É no século XIX que se assiste a um movimento codificador na Europa, mas que se vai espalhar a outros continentes (Marcos, 2018, p. 462). Este movimento, embora com raízes no século XVIII, vai sofrer uma grande expansão no século seguinte. Esse processo com variadas matizes tinha como objetivo uma “unificação e centralização jurídica (...)” que “(...) produziu consequências do maior vulto” (Marcos, 2018, p. 463). Se parecia importante e prático reunir a legislação esparsa em códigos unificados, esta codificação não deixou de ter opositores e críticas.

Importante será referir que estes processos de codificação têm diversas conceções jurídicas diferenciadas, em que um mesmo tipo de código poderá ter variáveis normativas com diferentes conteúdos, por vezes separados por muitos anos, em cada um dos países. Para que se possa compreender os processos de codificação, tem-se que ter presente a ideologia e filosofia vigente em cada um dos países e com uma matriz em comum, que defende os direitos individuais e originários dos quais o homem nasceu dotado – revelando um aspeto jusnaturalista intrínseco nos direitos dos homens e cidadãos de cada nação. Como adverte Rui Marcos, a defesa de tais direitos intrínsecos aos homens podem entrosar-se (...)

na legislação dos nossos primeiros monarcas, com especial relevo para os diplomas do Reinado de D. Afonso II que protegiam certas liberdades individuais, estabeleciam a inviolabilidade do domicílio, proibiam os casamentos *per prema*, ou seja, à força, e afastavam a *vindicta privata*. Para a nossa história da administração pública, sobrepuja-se o combate aos abusos dos funcionários régios. Também nos forais do direito peninsular, ecoavam muitos gritos normativos da tutela dos direitos individuais” (Marcos, 2018, p. 334).

O individualismo político somado à ideia de separação de poderes, da representatividade da população no Executivo e por orientação das constituições escritas (aspecto material e formal do Direito Constitucional) serão os fatores decisivos que irão desembocar na formação de uma Monarquia Constitucional (Marcos, 2018, p. 335).

Veja-se que assim se deixava a ideia de um Estado, do Antigo Regime, que não tinha limitações de ordem jurídica, que atuava administrativamente em todos os aspetos da vida privada dos cidadãos e com ampla intervenção em todos os aspetos da vida privada e social. Pode-se dizer que aquele Estado absolutista não possuía Direito Administrativo e a que os investigadores germânicos atribuíram a designação de “Estado Polícia”. Esta forma estatal será substituída por outro, que garante a liberdade individual, recebendo a designação de “Estado de Direito” (Garcia, 1994). No entanto, esta última terminologia só será bem entendida quando a sociedade civil passa a demandar “uma atividade autónoma ao Estado, subsidiária a que ela própria desenvolve, cuja a submissão a um direito fundado na dignidade humana e sua imanente liberdade permite a harmonização das três forças em presença: o homem, a sociedade e o Estado” (Garcia, Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução, 1994, p. 292).

O período liberal português está indelevelmente marcado por uma tentativa de codificação administrativa e produziu, no século XIX, seis códigos administrativos, sucessivamente nos anos de: 1836, 1842, 1878, 1886 e 1896. É em 31 de dezembro de 1936 que Manuel da Silva Passos faz publicar, por Decreto, o primeiro Código Administrativo assim chamado. A origem dessa codificação pode ser encontrada “na introdução do sistema administrativo do tipo francês, operada pelo Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, que o Duque de Bragança, regente em nome da Rainha D. Maria II, expediu na cidade de Ponta Delgada” (Caetano, 1935, p. 325). No campo liberal, Marcello Caetano distingue dois tipos de atividade que acabarão por corroer a monarquia antiga e que vingavam na nova ideologia defendida pelos intelectuais portugueses: “uma, a atividade diplomática, sob a hábil direção de Palmela; outra a febril e desordenada atividade legislativa de Mouzinho da Silveira” (Caetano, 1935, p. 326).

Esta atividade que Marcello Caetano adjectiva como febril, produzirá os Decretos nºs 22, 23 e 24, de 16 de maio de 1832: “O primeiro sôbre a organização e administração da fazenda pública, o segundo sobre a administração local e o terceiro sôbre a organização judiciária” (Caetano, 1935, p. 327). Foi intenso o debate sobre as questões do centralismo, da opinião pública local, o combate ao caciquismo, entre

outras. Os republicanos quiseram com esta pauta chamar a si a adesão das comunidades locais, apelando à participação popular e, ao mesmo tempo, condenando a monarquia centralizadora. Por isso, nesta acalorada discussão, era normal os litigantes republicanos chamarem à colação as soluções apontadas pelas Côrtes Constituintes de 1821-1822 (Decreto de 17 de julho de 1822), onde o território continental português era dividido em seis províncias, 26 divisões eleitorais, 785 concelhos e 4.086 freguesias. No entanto, a Carta Constitucional de 1826 provoca alterações e é introduzida a figura do distrito à frente do qual estaria um representante do governo central: o governador civil (Alves J. F., 2010, pp. 34-36).

Os republicanos posicionaram-se, assim, perante os dois modelos arquetípicos usados para desenhar a administração dos poderes periféricos em Portugal: (a) um modelo descentralizador, desenvolvido pelo vintismo, assente no discurso da recuperação das liberdades tradicionais, na presunção da autonomia das circunscrições locais e no pressuposto do seu naturalismo; (b) um modelo centralista, com circunscrições desenhadas em gabinete, à luz da razão mas também da pressão, em que os poderes locais eleitos são considerados frágeis, influenciáveis e, por isso, acompanhados/tutelados por magistrados de nomeação pelo poder central (Alves, 2010, p. 35).

Então, como se pode ver, esses dois modelos têm uma base de raciocínio que se apresentam como opostas. Se a primeira assenta na confiança de que o povo local sabe decidir de si mesmo o que é melhor para si, já a segunda é um modelo *top-down* que acredita que o legislador terá melhores condições de avaliar racionalmente que soluções tomar quanto ao poder local.

Convém salientar que a reforma de 1832 provocou uma certa instabilidade jurídica, visto que alguns de seus artigos eram consideráveis inaplicáveis, pois estavam em descompasso com a constituição vigente (Oliveira C. d., 1995, p. 208). A inquietação das autoridades locais girava em torno exatamente da necessidade de conferir um maior número de competências administrativas em nível local, razão pela qual foi aprovada a Lei de 25 de abril de 1835. Tal dispositivo legal teve o condão de estabelecer a competência da Câmara para eleger seu próprio presidente, como executivo camarário que estava encarregado de executar as deliberações da casa executiva, quanto as decisões da Câmara continuavam sujeitas à aprovação da Junta

Geral e do Conselho de Distrito conforme refere Marcello Caetano (Caetano, 1935, pp. 206-207).

5. A inovação do Código de 1836

O primeiro Código Administrativo português foi aprovado em 31 de dezembro de 1836, e teve por fundamento o Decreto de 6 de novembro do mesmo ano. Esse Decreto foi o resultado jurídico da Revolução de Setembro, quando voltou a vigorar a Constituição de 1822, em 10 de setembro de 1836, como já destacado alhures. A relevância do Decreto de 1836 para o Direito Administrativo português está diretamente associada à extinção de 498 concelhos portugueses, de maneira a eliminar da organização administrativa aqueles que não dispusessem de recursos fiscais suficientes para sua manutenção, diminuindo as despesas do Estado perante a reunião daqueles concelhos em unidades administrativas maiores e, assim, assegurando uma maior concentração de fundos para administrá-los (Caetano, 1968, p. 22).

A reorganização administrativa do território português foi uma das medidas mais importantes para garantir uma maior operacionalização das funções do Estado; o país foi fracionado em distritos, concelhos e freguesias, sem, contudo, haver qualquer descontinuidade política da soberania nacional (Caetano, 1968). O que se torna preciso reconhecer é a atribuição de competências administrativas para as localidades: a administração dos distritos ficou sob encargo de um administrador-geral, enquanto os concelhos eram geridos por um administrador e, por fim, as freguesias que eram cada uma delas regidas por um regedor (Pereira, 1959, p. 37). Também como já referido, havia a existência de órgãos administrativos colegiados, quais sejam, as Juntas Administrativas nos distritos, a Câmara Municipal em cada um dos concelhos e a Junta da Paróquia em cada uma das freguesias (Pereira, 1959, p. 37).

Acerca das motivações que levaram à reorganização administrativa do território português, uma das mais relevantes era o número de habitantes. Como em 1826 houve a convocação de uma Comissão de Divisão do Território constituída pelas Côrtes promoveu um censo para diagnosticar a composição habitacional da população

no espaço português, já havia sido constatada a existência de 228 concelhos com menos de 200 famílias – o que contrariava a disposição de Mouzinho da Silveira que defendia a comodidade dos povos e a vantagem económica de ter acesso aos serviços administrativos (Oliveira A. C., 1991, p. 227). Porém, após a publicação do Decreto de 28 de março de 1833, que estabelecia a nova divisão territorial administrativa portuguesa, cujo embasamento legal era o Decreto nº 23 de 1832, já ficava estabelecida a divisão das unidades administrativas com base na concentração demográfica. Porém, não foi relegada a dificuldade pragmática de se oferecerem os serviços administrativos e judiciais para um elevado nível de concentração populacional nessas unidades, nem poderia ser ínfima ao ponto de ser excessiva perante o pequeno contingente de cidadãos ativos para as eleições e para os serviços públicos. Essas condicionantes levaram a duas situações distintas: a união ou secessão dos antigos concelhos, de forma a atender as disposições da nova legislação em vigor (Oliveira A. C., 1991, p. 227). Contudo, mesmo depois da publicação do Decreto de 17 de maio de 1836, ainda tornou-se necessário revisar as disposições legais acerca da distribuição das unidades administrativas e judiciais portuguesas, haja vista as resistências que se verificavam nessas unidades que, perante a criação de Juntas Gerais de Distrito – com caráter extraordinário e temporal, em âmbito supramunicipal – acabavam por dificultar a eficácia das normas que regiam a administração pública e aproximar os cidadãos dos serviços administrativos e judiciais (Oliveira A. C., 1991, p. 228).

Como os serviços públicos, quer puramente administrativos, quer judiciais, demandam a arrecadação de tributos, é possível afirmar que, até o período que antecede o Código de 1836, havia pouca eficiência na obtenção de recursos para o financiamento de referidas atividades estatais. Como observa Paulo Silveira e Sousa (2007), a construção do aparelhamento fiscal do Estado português não contava com uma arrecadação eficiente e regular, sendo necessária a reorganização do modelo vigente, como bem havia afirmado o então Ministro da Fazenda, José da Silva Carvalho, em 1835. Nesse sentido, afirma Paulo Silveira e Sousa:

O novo modelo de administração civil e fiscal pouco havia passado do papel, desde os decretos de 16-05-1832. Para isso, destinava já verbas (ajudas de custo e quotas dos rendimentos fiscais) para pagar às novas

autoridades. Elas constavam de 8 recebedores gerais, tantos quanto as prefeituras; de 45 delegados de comarca e seus 45 secretários (aqui estariam incluídos centros urbanos, com mais do que um delegado, pois o número total de comarcas era apenas 40); e de 100 recebedores particulares, apesar dos concelhos serem então mais de 800, de tamanhos e recursos muito díspares. Excluindo os amanuenses e outro pessoal das secretarias dos distritos, não contabilizados nos documentos oficiais, estava-se a falar de um universo de 198 servidores do Estado. O gasto total orçamentado para estes empregados e para o expediente das repartições periféricas atingia os 153.7 contos. Com o conjunto das alfândegas, as despesas previstas subiam aos 211 contos, mais 27%. (Sousa, 2007, p. 87)

Com as reformas levadas a cabo pelos ministros Silva Carvalho (entre 1832 e 1835) e Francisco António de Campos (entre 1835 e 1836), foram tentadas novas formas de organizar as finanças públicas, visando aumentar o rácio entre arrecadação e distribuição dos serviços, sem, contudo, atingir os resultados politicamente esperados (Sousa, 2007, p. 88). A falta de regularidade das contas portuguesas e a necessidade de aperfeiçoar o funcionamento da máquina administrativa e judicial do Estado foram as razões de queixa do ministro Francisco António de Campos, que destacava, dentre outros problemas, a dificuldade tanto em executar a arrecadação como em proceder ao controle das despesas das unidades administrativas e judiciais portuguesas (Sousa, 2007, p. 88).

É em setembro de 1836 que sai vencedora a revolução efetuada pelos homens que se tinham oposto por via parlamentar aos governos cartistas⁴. Este governo chamado de “setembrista” reaviva a Constituição de 1822 e reclama a necessidade de um código administrativo que esta constituição já apontava como necessário⁵. Precedido de alguma legislação avulsa, como, por exemplo, o Decreto de 15 de setembro de 1836 – que suprimia o Conselho de Estado – ou, ainda, o Decreto de 3 de outubro – que dá uma nova configuração aos Conselhos de Distrito –, viria a ser aprovado o Código Administrativo, em 31 de dezembro de 1836, como já tínhamos referido atrás. Este Código é resultado de um projeto pedido a José da Silva Passos, pelo Governo, em 11 de outubro (Pereira, 1959). Silva Passos pediu que seu trabalho

⁴ Em Portugal, a designação cartista é aplicada aos que seguem uma via mais conservadora do liberalismo. No país, desenvolve-se esta tendência política à volta da Carta Constitucional de 1826, outorgada por D. Pedro IV. O cartismo português não é equivalente ao cartismo inglês, já que aquele preconiza uma adesão a uma carta genérica de direitos e não a uma carta outorgada por um monarca.

⁵ Conforme normas do Título VI, Capítulo I da Constituição 1822.

fosse revisto por uma Comissão que acabaria por fazer um relatório sobre o mesmo. Por sua vez, este relatório serviu como uma espécie de exposição de motivos, pois foi anexado como parte introdutória do próprio diploma legal. A propósito deste relatório, afirma Marcello Caetano: “O relatório do Código de 1836 é um documento interessante onde, antes de historiar a gestação do importante diploma, Manuel Passos faz a profissão da sua fé municipalista” (Caetano, 1935, p. 340).

De acordo com o próprio Manuel Passos, sua inspiração para elaborar o projeto de codificação decorreu de sua percepção de que o Decreto nº 23, 16 de maio de 1832 (...)

conquanto estabelecesse as bases do novo sistema, não foi calculado de modo que pudesse ser bem acolhido por uma nação ciosa das suas liberdades municipais. Infelizmente, o legislador nesta parte consultou mais as leis e institutos estranhos do que as nossas leis e costumes, e por uma estranha contradição dos espíritos enquanto o virtuoso LAFAYETE desejava aclimatar em França as benéficas instituições municipais da Península Espanhola, nós íamos buscar além dos Pirinéus instituições viciosas e que mal podiam resistir ao vigoroso combate que todos os dias sofriam na tribuna e na imprensa da culta nação francesa. (Manuel Passos, conforme citado em Caetano, 1935, p. 341).

O Código de então compunha-se de 256 artigos distribuídos ao longo de seis títulos. O viés municipalista era revelado pelo elevado número de atribuições que eram dadas às Câmaras: “As deliberações [das Câmaras] que tomassem eram executadas pelos seus próprios presidentes, o que aumentava a sua autonomia em face do Poder Central” (Caetano, 1935, p. 342). Pelos Artigos 1 e 2 do Capítulo I, do mesmo Código, a divisão administrativa do território português faz-se em distritos, concelho e freguesias. Como avalia Marcello Caetano (1935, pp. 342 e ss.), a adaptação da incipiente máquina administrativa portuguesa reagiu mal à passagem do viés centralista para a tónica descentralista, daí que o próprio Governo instala uma Comissão Revisora com vistas a reavaliar o modelo que passou a vigorar, em razão da pouca eficácia verificada na aplicação do novo Código. Conforme afirma Rui Marcos (2017):

Em reação aos impulsos centralistas de Mouzinho da Silveira, o Código Administrativo de 1836 revelou-se generosamente descentralizador. De acordo com o seu regramento, bem poucas eram as deliberações das câmaras que ficavam submetidas à aprovação do Governo. Ao invés, o

posterior Código Administrativo de 1842 já apertou a malha normativa que controlava as câmaras. (p. 346)

O Ministro Fernandes Coelho apresentará em 26 de fevereiro de 1839, na sessão da Câmara dos Deputados uma interessante avaliação, a pensar na reforma do Código. As razões apontadas pelo Ministro baseavam-se em cinco pontos principais: (i) o grande número de cargos efetivos, que fazia chegar ao poder pessoas sem classificação para o aplicar; (ii) a breve duração dos cargos, que fazia com que não houvesse a formação de uma burocracia experiente; (iii) a multiplicidade e frequência das eleições; (iv) a dificuldade na responsabilização dos funcionários; e (v) a separação das atribuições dos funcionários que, na escala mais baixa da administração geral, estão repartidas entre funcionários civis e judiciários (Caetano, 1935, pp. 343-344).

Apesar de todas as deficiências que o Código de 1836 apresentou aquando da sua tentativa de aplicação, não deixa de ser importante reconhecer que, por ser o primeiro código que arruma a legislação esparsa e dispersa, foi um importante precursor de toda a codificação portuguesa. Serão os problemas de definição de políticas públicas que levam à introdução de diversas mudanças no Código de 1836. A compilação destas mudanças acaba por ser a base sobre a qual assenta o Código Administrativo de 1842 (Costa & Marcos, 2018, p. 471).

6. As transformações do Código de 1842

Pode-se considerar como precursores do Código de 1842 diversos trabalhos legislativos: os já referidos trabalhos da Comissão nomeada em 3 de agosto de 1838; a proposta de lei de 16 março de 1839; a proposta de lei de 17 de janeiro de 1840; e o projeto lei de 24 de agosto de 1840 (Caetano, 1935, p. 347).

A proposta de lei de 16 de março de 1839, entre outras alterações, propunha a eliminação das freguesias e a designação pelo monarca de entre os vereadores, o administrador do concelho que presidia a câmara; considerava também, no seu artigo 84 que os maiores contribuintes dos concelhos deveriam ser chamados a tomar parte na deliberação de “assuntos graves”. Dava poderes aos governadores civis de cada distrito para suspender “qualquer resolução municipal que exceda os limites das suas

atribuições legais ou ofenda o interesse legal” (artigo 88 da proposta de lei de 16 de março de 1839). Esta proposta tinha 135 artigos e uma tabela de emolumentos (Caetano, 1935, pp. 348-349).

A proposta de lei de 17 de janeiro de 1840 tinha como objetivo obter uma autorização legislativa para a reforma administrativa, judicial e fiscal, baseada nas formas de seus 29 artigos, onde somente os 13 primeiros se referiam diretamente à Administração Pública. Aqui, também se excluía as freguesias da divisão administrativa e criava-se um concelho municipal com a participação dos maiores contribuintes concílios. Foi o parecer sobre essa proposta que redundou no projeto de 24 de agosto de 1840. A sua discussão nas diversas instâncias legislativas acaba por produzir um parecer que foi aprovado e convertido na lei de 29 de outubro de 1840. Esta lei contém 46 artigos e transforma o Regedor em Delegado Administrador do Concelho que é, por sua vez, nomeado pelo monarca. Importante realçar que seu artigo 45, que determina que se proceda a uma nova redação ao Código Administrativo que faça incluir todas essas novas determinações. Duas leis de 1841, uma de 27 de outubro e outra de 16 de novembro, regulam, a primeira, a organização e atribuições dos concelhos municipais e, a segunda, a situação dos tesoureiros dos concelhos. Estava pronta, então, a possibilidade de reformulação do Código de 1836 que se transformará no Código de 18 de março de 1842 referendado por Costa Cabral (Caetano, 1935, p. 352). Refira-se, ainda, que Marcello Caetano (1935, p. 352) sublinha que o Código de 1842 não foi fruto da ditadura cabralista, tal como o Código de 1836 não foi fruto da ditadura setembrista, já que essas codificações foram feitas sob autorizações legislativas e preparadas com o respeito à estrita legalidade.

O Código Administrativo de 1842 contém 387 artigos, agrupados em nove títulos e estes últimos divididos em capítulos e secções. O espírito dessa codificação era centralizador:

Aos agentes do Poder Central dava-se grande ingerência na vida local, os corpos administrativos estavam sujeitos a uma apertada tutela. Além disso, a intervenção dos maiores contribuintes na administração municipal preservava esta dos inconvenientes a que o democratismo de 36 a expusera ao facilitar o acesso às vereações e magistraturas dos elementos mais ousados e menos responsáveis do concelho.

A verdade é que o Código de 1842 esteve em vigor nada menos de trinta e seis anos e meses, pois só foi revogado a partir de 1 de janeiro de 1879: está nesta longa duração o mais eloquente atestado sobre a qualidade de seus resultados. (Caetano, 1935, p. 353).

Quando Marcello Caetano afirma que o Código de 1842 teve duração até 1879, é preciso reforçar esse entendimento, tendo em vista que essa codificação foi intercalada por duas outras. Por rigor científico, torna-se necessário esclarecer essa questão, fazendo uso do ensinamento contido na obra de Mário Costa e Rui Marcos (2018):

Com efeito, tanto a Lei de 26 de junho de 1867, sob a administração civil, da iniciativa de Martens Ferrão, por alguns designada Código Administrativo, bem como o Código Administrativo de 1870, publicado na ditadura do Marechal Saldanha, sendo Ministro do Reino José Dias Ferreira, praticamente, não vigoraram. (p. 472)

Marcello Caetano (1935, p. 352) considera o sistema do Código de 1842 bastante avançado sobre o sistema do Código de 1836. Destacando que a seguir ao primeiro Título designado “Da Organização Administrativa”, começa a estabelecer as regras para os corpos administrativos e, seguidamente, no seu Título III ocupar-se da questão dos magistrados administrativos. O certo é que, neste Código se fala muito de poder municipal, o que traduzia, naquela altura, a influência que o pensamento de Henrion de Pansey tinha no pensamento liberal português. No entanto, ao contrário do que preconizava o pensador francês, neste Código o município não era considerado (...)

um todo orgânico, onde funcionam órgãos próprios a par de agentes do Estado: interessavam ao legislador apenas os “corpos” e os “magistrados”, orientação que vingou, salva uma exceção, em todos os Códigos posteriores.

As bases da divisão administrativa, e da organização não consagrada eram as que lançaram a legislação anterior, especialmente a lei de 1840: não vale a pena reproduzi-las. (Caetano, 1935, p. 353).

Uma das maiores discrepâncias entre o modelo de Pansey e aquela consubstanciada no Código de 1842 reside, dentre outras diferenças, na organização dos tribunais judiciais e sua atuação regional. Como se teve oportunidade de expor, os magistrados atuavam em nível local, o que retirava uma parte do desempenho dos mesmos em relação aos conflitos de interesses do conjunto dos munícipes de

diferentes unidades administrativas, conforme se pode aduzir do próprio pensamento de Pansey: “Os órgãos municipais atuam apenas dentro dos limites dos respectivos municípios. Os tribunais judiciais atuam sobre toda a massa de cidadãos” (Pansey, 1820, p. 35)⁶

Marcello Caetano (1935), ao citar o relatório apresentado à Câmara dos Deputados pelo Ministro do Reino, na sessão de 12 de janeiro de 1843 disse que “O novo Código Administrativo (...) tem dado ao sistema administrativo um grande desenvolvimento, tornando mais regular, ativa e vigorosa a acção governativa dos agentes da administração, e contribuindo poderosamente para o sucessivo aperfeiçoamento do mesmo sistema” (Caetano, 1935, p. 353). O mesmo Costa Cabral anuncia aquando deste pronunciamento uma lei que visa extinguir alguns distritos e muitos concelhos. De facto, essa lei sairá em 29 de maio de 1843. Na prática, não extinguiu os distritos, mas suprimiu muitos concelhos. O mesmo Marcello Caetano chama ao Código de 1843 o “Código da Regeneração”, dado que (...)

permitiu que a pouco e pouco fôsse sendo estabelecida a ordem pública do país (...). Por outro lado, a longa vigência do novo Código originou a formação de uma burocracia competente e a elaboração de uma compacta glosa em torno de seus artigos, sedimentação de usos, práticas e doutrina preciosíssima para a consolidação do sistema administrativo e futuras reformas na legislação. (Caetano, 1935, p. 354)

Tem, pois, o Código de 1842 lugar assinalado na história da codificação e da administração pública em Portugal: foi um instrumento magnífico de organização. (Caetano, 1935, pp. 354-255). Como se pode observar, o Código de 1842 tratou de estabelecer um autêntico sistema administrativista que, mesmo perante algumas alterações que confrontavam interesses diretos das localidades – embargando a subsidiariedade para a solução dos principais entraves ao gozo dos serviços públicos das pequenas povoações –, acabou por firmar um modelo de organização administrativa e judicial capazes de aumentar a eficiência da Administração Pública portuguesa do século XIX. Assim, em que pese a centralização efetuada pelo Código de 1842 ter trazido uma menor desenvoltura organizacional para os municípios – diminuindo-lhes o poder de determinar impostos e nomear funcionários – não lhes

⁶ No original: “Les corps municipaux n'ont d'action que dans les limites de leurs communes respectives. Les cours judiciaires agissent sur la masse entière des citoyens”.

retirou a completa autonomia financeira e administrativa, como se denota no caso das extinções das paróquias e sua substituição pelas Juntas de Paróquias (Oliveira A. C., 1991, p. 231).

Como se teve oportunidade de observar, a reestruturação das unidades administrativas não se concentraram apenas na mudança de suas nomenclaturas, mas de um autêntico movimento centralizador que tinha por finalidade aumentar o potencial de fiscalização destas mesmas unidades, a partir de um controle externo que encontrava guarida no Poder Central. A reforma trazida pelo Código de 1842 teve, também, alcance sobre o sistema eleitoral e o fiscal, modificando a maneira como se compunham os órgãos administrativos, visando, sem dúvida, uma maior profissionalização do funcionalismo público, tentando evitar “os abusos remanescentes dos senhoralismos locais e assegurar a unidade da Nação” (Alves J. F., 2010, p. 35).

Um outro aspeto que merece destaque é a subdivisão das cidades de Lisboa e Porto em bairros, cuja administração era da atribuição de um magistrado que recebia a designação de “administrador do bairro” (Pinto S. M., 2018a, p. 242). Essa subdivisão tinha como principal objetivo conferir uma melhor organização urbana e proporcionar a elaboração de documentos notariais mais precisos, fornecendo dados para o estabelecimento do controlo de arrecadação dos impostos prediais (Sousa, 2007, p. 101). Observe-se que a questão da organização da urbe também se fez presente na codificação de 1842. Aprimorando a legislação anterior existente sobre o tema, o Código Administrativo de 1842 estabeleceu em seu artigo 120, inciso VIII a capacidade jurídica das câmaras para “ordenar a demolição de edifícios arruinados, que ameacem a segurança dos indivíduos ou das propriedades precedendo vistoria e as mais formalidades legais” (Pinto S. M., 2018b, p. 97).

Entretanto, convém referir que, muito embora o Código de 1842 tenha vigorado durante tantas décadas, ele foi passível de críticas que vinha exatamente contra a formação da classe burocrata portuguesa. O estabelecimento de um funcionalismo público que pudesse ser impessoal, ao ponto de denegar pedidos que tinham origem na troca de favores e no paternalismo e clientelismo da Administração Pública em relação aos particulares trouxe, como é evidente, desarranjos na malha

sociopolítica portuguesa. Tanto isto é um facto que Fernando Catroga (2004, p. 97) chega a destacar que os termos “burocracia”, “burocrata”, “burocrático” e “burocraticamente” passaram a ter um significado conotativo pejorativo, vez que a própria procura pela “infallibilidade e onisciência burocrática” encontravam-se ligeiramente em desnível com os favorecimentos que eram feitos como favores pessoais nas sombras dos altos cargos públicos. Essa era a principal razão de queixa de Alexandre Herculano, um dos principais pensadores e escritores do século XIX a destacar que a centralidade do Código de 1842 criava um autêntico sistema de dependências políticas, afastando, muitas vezes, os aspetos mais técnicos que o Código pretendia resolver:

a concessão de todos os cargos retribuídos depois de viciar os gratuitos deste modo – os governadores civis chamam os administradores do concelho e escrivães da fazenda, os administradores do concelho e escrivães da fazenda chamam os regedores de paróquia, os regedores de paróquia chamam os cabos de polícia. Desde o vértice até à base do funcionalismo, tudo se agita, tudo corre, tudo segreda, tudo murmura; e o país é compatível a um enorme queijo Stilton reduzido àquele estado em que o paladar inglês o acha delicioso: move-se porque se movem os cardumes de vermes que lhe devoram o âmago. (Alexandre Herculano, como citado em Catroga, 2004, pp. 419-420)

Tendo em vista as críticas que eram lançadas sobre o Código de 1842, obteve-se a primeira proposta de alteração do referido documento legal, nos inícios de 1854 e, logo, pela pena do ilustre político e escritor Almeida Garrett. O projeto que este apresentou preconizava uma visão administrativa idêntica a de 1832, dividindo a organização administrativa nacional em províncias, comarcas e concelhos, mas acrescentava as paróquias – onde subsistiam o regedor e a Junta. Tal projeto apresentado não teve seguimento e só virá a aparecer um novo projeto com o mesmo fito em 1863, saído por duas propostas de lei duma comissão que tinha sido erigida em 16 de abril de 1862. Estas duas últimas propostas de lei foram apresentadas por Anselmo José Braancamp, Ministro do Reino, que foi substituído em janeiro de 1864 – facto político que levou as duas propostas ao esquecimento (Caetano, 1935).

No entanto, com base nos estudos de Marcello Caetano, diga-se que a primeira proposta atribuía ao Código de 1842 um excesso de centralismo, seguindo a mesma linha de críticas já referidas, anteriormente. Já a segunda proposta (...)

versava sobre o estabelecimento de um quadro de magistratura administrativa no qual se compreenderiam os secretários gerais dos governos civis. (...) Mas, o porque no tocante à divisão do território e conseqüente organização suscitasse dificuldades políticas; ou porque (e é o mais certo), como mais tarde alguém dizia, todos os políticos dissessem descentralização com a boca e centralização com o coração – o facto é que o Código de 1842, tão criticado, permaneceu ainda desta vez intacto e por mais alguns anos (...). (Caetano, 1935, pp. 358-359).

Dito isto, passa-se a exposição dos factos históricos e das diferenciações jurídicas que estiveram presentes no Código de 1867 e que o fizeram se distinguir do seu antecedente.

7. Um terceiro Código Administrativo, em 1867

Depois destas frustradas tentativas de mudança do Código Administrativo de 1832, ele virá a ser modificado de facto em junho de 1867. O processo de aprovação deste novo Código inicia-se em janeiro do mesmo ano com a apresentação pelo Ministro do Reino, Martens Ferrão, uma designada “proposta de lei de administração civil” que, além de ministro era, também, professor da Universidade de Coimbra; na elaboração desta proposta tinha sido ajudado pelo deputado José Júlio de Oliveira Pinto. Em 27 de março de 1867 iniciou-se a sua deliberação parlamentar, que viria a culminar com a sua aprovação, já em 17 de junho do mesmo ano (Caetano, 1935, pp. 359-360). Antes desta aprovação, a Comissão de Administração Pública da Câmara dos Pares tinha sugerido algumas emendas ao projeto, que foram reprovadas. Os principais aspetos negativos que esta Comissão via para a efetividade do novo Código diziam respeito à ligação entre os modelos franceses de 1831 e 1837 e a legislação portuguesa (Caetano, 1935).

A nova lei que instituiu o Código de 1867 foi dividida em oito capítulos, sendo visível o abandono da sistematização dos Códigos anteriores, que fazia clara distinção entre “corpos” e “magistrados administrativos”, preferindo-se “considerar na sua unidade as diversas comunidades naturais tradicionalmente constituídas no seio da Nação portuguesa” (Caetano, 1935, p. 361). Na divisão administrativa do território, fazia-se distinção entre distritos, concelhos e paróquias civis, mas o número de todas

essas divisões era substancialmente diminuído. De salientar que no seu artigo 5º dizia-se claramente que “o governo e a administração de cada concelho competem a uma Câmara Municipal e a um Administrador do Concelho, cada um nos limites das respectivas atribuições (...)”. No artigo 81º, atribuía-se à câmara funções deliberativas e meramente consultivas, como Conselho Municipal junto com o Administrador do Concelho. Às Câmaras era também permitida a possibilidade de lançar impostos próprios, o que denota a sua capacidade jurídica tributária no polo ativo das obrigações de natureza fiscal.

O Código Administrativo foi promulgado em 26 de junho de 1867 e entrando logo em vigor, isto é, sem o decurso da *vacatio legis* e, em 10 de dezembro do mesmo ano, é publicado um Decreto aprovando as novas distribuições administrativas, passando os distritos para onze e a eliminação de mais de cem concelhos. A instabilidade política desta época vai, mais uma vez, perturbar a legislação administrativa e a aplicação do novo Código, sendo que, em janeiro de 1868, o Ministro Martens Ferrão é deposto, assim como todo o governo da altura, pela revolta popular conhecida como a “Janeirinha” (Fernandes, 2012). Convém realçar que o próprio Código de 1867 que instituiu a extinção dos concelhos e possibilitou a imposição de um imposto sobre o consumo foram as razões que levaram à revolta popular (Alves J. F., 1991, p. 380). Assim, em 14 de janeiro de 1868, um Decreto ditatorial declara sem efeito o Código e a circunscrição administrativa por ele criada; uma portaria do dia seguinte precisou o modo de execução do Decreto do dia anterior. Estava assim enterrado o Código de 1867 e voltava a ficar em vigor o Código de 1842 (Caetano, 1935, pp. 362-362).

A instabilidade política foi marcada principalmente por uma contradição evidente naquilo que os seus proponentes entendiam como “unidade natural” das circunscrições criadas pelo Código de 1867, tendo em vista que os fatores escolhidos de (...)

“(área, volume e densidade populacionais, complementariedade económica e condicionalismos geográficos) foi o pretexto para jogo de influências, com anexações e supressões que, por vezes, iam contra as pretensões locais, ouvidas em consultas prévias mas nem sempre

consideradas na divisão final, o que originava sempre queixas” (Alves J. F., 1991, p. 381).

Tendo em vista que o Estado português procurava sanar suas contas públicas com o imposto sobre o consumo, frente a uma dívida pública crescente, a mudança na legislação fiscal que propiciou a instituição de tal exação tributária acabou por cair sobre a “venda ao público de carnes, arroz, azeite e bebidas fermentadas, com arrecadação para o tesouro público” (Alves J. F., 1991, p. 381). A impopularidade dessa medida atingiu a eficácia tanto da Lei de 10 de junho de 1857, quanto a do regulamento de 7 de dezembro daquele mesmo ano, que passaram a figurar como objeto de críticas abertas tanto de parlamentares, quanto de publicações de circulação periódica:

Tanto a lei de 10 de Junho de 1857, como o regulamento de 7 de Dezembro foram desde logo objecto de contestação, quer na imprensa, quer por parte de outras entidades, com destaque para as associações comerciais de Lisboa e Porto, que elaboraram as representações devidas ao Governo e Câmara de Deputados.

Uma desmontagem muito clara da lei e respectiva regulamentação foi publicada pelo Comércio do Porto, numa série de artigos não assinados, mas que temos todas as razões para considerar de Rodrigues de Freitas, que integrava a respectiva redacção desde 1860. Sem entrarmos em pormenores, sublinhemos, contudo, que a legislação referente ao imposto de consumo eivava de defeitos graves, apesar do seu teórico objectivo de uniformização fiscal no território nacional. (Alves J. F., 1991, p. 382)

A pouca duração da vigência do Código de 1867, instaurado pela Lei de 26 de junho, leva alguns autores a hesitar em considerá-lo propriamente como Código Administrativo. A mesma desventura vivenciada pela durabilidade diminuta desse documento legal atinge o Código de 1870, publicada pelo ministro José Dias Ferreira, publicado durante a ditadura do Marechal Saldanha: estes códigos praticamente não vigoraram (Costa & Marcos, 2018, p. 472). De se referir que essa hesitação é oriunda da própria natureza que se espera de um código e até mesmo de uma lei; mesmo que as leis sejam transitórias, isto é, sejam elaboradas para resolver um problema determinado, elas são projetadas para sanar algo que se tornou relevante legislar até que tal facto se extinga ou se transforme. Ao contrário, os Códigos se destinam a estabelecer uma maior regularidade, visto conterem muitas vezes normas gerais e abstratas, além de princípios norteadores da aplicação desses códigos (Reale, 2003).

Ademais, veja-se que o intuito de se elaborar um Código Administrativo liga-se ao próprio funcionamento das instituições estatais, o que denota uma maior responsabilidade dos seus feitores para que o Estado funcione a contento e traga a estabilidade necessária para que os serviços públicos sejam praticados em consonância com a Lei – sendo este um dos postulados do Estado de Direito (Reale, 2002).

A grande questão que os historiadores que se debruçaram sobre as questões diretamente ligadas ao Estado português do século XIX repousa em três aspetos: a questão da fome da população e da falta de trabalho, como um fator económico; a instabilidade política, que residia no choque entre as questões ideológicas do Absolutismo e do Liberalismo; e o nascimento de um sentimento republicano, que punha em causa a própria continuidade da monarquia e, como é evidente, a própria estrutura política desse período (Bonifácio, 2002, p. 16). Um dos textos mais minuciosos sobre esse período, ao qual se atribui a designação de “Quarto Período” da “História administrativa, colonial e política de Portugal”, é da lavra do professor da Escola Colonial, em sua prova de agregação à Faculdade de Ciências Sociais e de Direito da Universidade de Lisboa, João Lopes Carneiro de Moura⁷ (1913):

⁷ Convém, aqui, identificar Carneiro de Moura, como intelectual, político e professor. Para tanto, recorre-se à ficha biográfica da Universidade Nova de Lisboa, a qual se transcreve, *in verbis*: “JOÃO LOPES CARNEIRO DE MOURA (1868-1944) Nasceu em Montalegre, a 27.03.1868, e morreu em Lisboa, a 29.05.1944. Era bacharel em Direito pela Universidade de Coimbra, tendo concluído o curso, com distinção, em 1893. Enquanto estudante, colaborou na revista literária Boémia Nova (1889) e publicou um estudo sobre “Os salários e as greves” na Revista de Coimbra (1891). Entre 1896 e 1904 foi advogado e professor liceal de História em Lisboa. Teve depois uma carreira administrativa ao serviço do Ministério do Reino, em particular, o de chefe de repartição da direcção-geral de Instrução Primária, director-geral adido da direcção-geral de Segurança Pública, tendo chegado a Director-Geral da Administração Política e Civil do Ministério do Interior. Entre 1911 e 1928 foi professor da disciplina de Direito Aduaneiro Colonial na Escola Superior Colonial. Foi ainda vogal extraordinário do Supremo Tribunal Administrativo. Deu-se a sua eleição para a Câmara dos Deputados aos 27 anos, durante a tentativa do ministro João Franco para eleger um Parlamento não partidário. Em 1896 foi eleito para três Comissões: a de Legislação, a de Legislação Civil e de Instrução Primária e Secundária (daí que, mais tarde, em 1909, tenha publicado um relatório sobre o ensino primário em Portugal). Temia a propagação do socialismo revolucionário entre o operariado, tendo querido opor-lhe uma barreira através da protecção do Estado às classes trabalhadoras Enunciou a seguinte tese “o melhor meio de evitar o progresso da reacção revolucionária dos trabalhadores é procurar-lhes trabalho no Ultramar”, que representa bem a corrente do novo liberalismo do fim do século XIX. Foi um assíduo colaborador da imprensa regeneradora (A Tarde e Diário Ilustrado) até 1910, ano em que fundou O Liberal. Com o passar dos anos foi-se convertendo ele próprio à corrente de que anteriormente era um acérrimo inimigo, o radicalismo esquerdista. Em 1910 (imediatamente antes da Implantação da República) iniciou-se na Maçonaria, na loja Irradicação (nº 315 do Rito Francês) e a que chegou a presidir com o habitual título de venerável, adoptando o pseudónimo Franklin. Declarou-se republicano depois do 5 de Outubro, tendo por isso podido continuar como Alto Funcionário do Ministério do Interior reformando-se como Director-Geral da Administração Política e Civil em 1927. Ao longo da sua vida participou em

As agitações que os políticos tinham provocado não haviam terminado ainda, porque o povo, deshabitado de trabalhar e faminto, ouvia com sedução as palavras dos que no desequilíbrio do espirito publico encontravam facilidades para as suas ambições. Os banqueiros é que haviam de trazer a Portugal uma derivação d’este estado morbido, porque tinha a Europa encontrado novos meios de civilização e produção de riqueza, na viação acelerada e no industrialismo cosmopolita servido por deslumbrantes applicações da mechanica, da electricidade e do vapor. Os banqueiros, ligados aos engenheiros, por toda a parte procuravam bons negocios, e Portugal pareceu-lhes um excellente campo de exploração. Emprestaram muito dinheiro ao governo portuguez, e as linhas ferreas, estradas e telegraphos passaram a substituir os entretenimentos mortaes das escaramuças, das guerrilhas e das batalhas. Os que em Portugal comprehendiam os tempos modernos acreditaram que emfim Portugal ia ser um paiz prospero, arrastado na vertigem moderna da produção e circulação de riqueza. (p. 289)

Essa contextualização oferecida por Carneiro de Moura evidencia os aspetos económicos subjacentes à reforma administrativa que era pretendida em 1867, e que foi acompanhada, também, por mudanças na configuração política da década anterior. De facto, a Regeneração levada adiante pelo Marechal Saldanha, Rodrigo da Fonseca Magalhães e a António de Fontes Pereira de Melo esteve profundamente ligada à implantação dos caminhos de ferro. Para tal desiderato de interligar as diferentes zonas produtivas de Portugal com as vias férreas, o Estado português se endividou e aumentou os tributos, ainda nos anos de 1850. Com a ascensão do monarca D. Pedro V e a nomeação do Duque de Loulé, houve uma substituição dos antigos aristocratas feudais pelos novos políticos, que trouxeram consigo “os modernismos, as conveniencias, e a inveja e vaidade dos dirigentes, mas a situação real do povo continuava mal” (Moura, 1913, p. 290).

Essa mudança política foi associada a um novo viés económico, qual seja, o daquela citada tendência cosmopolita, enraizada nos ideias individualistas da Revolução Francesa e, por força dela, na extinção de antigas instituições sociais que tinham como base institucional a Igreja Católica: “Em 1862 foram expulsas as irmãs de caridade porque os doutrinarios da epoca viam n’ellas a sobrevivencia d’aquelle espirito mistico que entibiara a alma nacional” (Moura, 1913, p. 291). Em 1865, a

algumas revistas especializadas como no Boletim da sociedade de Geografia de Lisboa, no Boletim das Missões Civilizadora, no Boletim da Academia das Ciências de Lisboa e no Boletim de Emigração” (UNL, 2020).

principal preocupação do Governo Central era a de contentar os diferentes matizes políticos, o que não impediu os tumultos no Porto e Lisboa, em 1868 – conhecidos pela “Janeirinha” e que obrigou a um novo arranjo governamental, com um intercalado inconstante de entradas e saídas de ministros. Se algum progresso se via com a proliferação de estradas e caminhos de ferro, eles eram à custa de repetidos empréstimos. No entanto, tem de se dizer que alguma evolução social pode ser verificada: nesta altura, aboliu-se a pena de morte para os crimes civis, assim como a escravatura nas colónias; os exploradores portuguesa Serpa Pinto, Capello e Ivens atravessavam a África de costa a costa e enalteciam o espírito português. É precisamente nesta altura, em 1867, que se publicava o Código Civil, que alterava profundamente o direito das ordenações e inculcava, também aqui, o espírito do Código Civil francês de 1808, com a sua concessão individualista das pessoas e da propriedade (Moura, 1913, pp. 191-192).

Como se pode verificar dos estudos de Moura (1913), essas alterações todas tinham impacto direto na própria forma de relacionamento entre o setor público e o privado; havendo direitos civis individuais sobre o campo de atuação dos privados, havia a consequente limitação da intervenção do Estado nestes assuntos individuais. Embora se saiba que há, ainda nesta fase e como em todas as outras, a intervenção pública direta nos assuntos relacionados à riqueza nacional portuguesa, pode-se afirmar que Portugal praticava um liberalismo no aspecto jurídico, mas era ainda conservador do ponto de vista do liberalismo económico, não apenas porque o Estado ainda era o maior patrocinador de obras de natureza económica, mas também porque os governos eram compostos por grandes proprietários de terras e pela burguesia nascente, mantendo, ainda, as colónias em África (Moura, 1913, p. 192).

O Código de 1842 voltou a estar em vigor, mas era evidente a necessidade de sua substituição. Por isso, o Ministro do Reino, Duque de Loulé nomeia, em 1869, uma comissão para trabalhar sobre um novo projeto de reforma administrativa.

8. As motivações históricas dos Códigos de 1870 e 1878

De 18 para 19 de maio de 1870 dá-se um pronunciamento militar comandado pelo General Saldanha, que inicia uma ditadura que vai aprovar um novo Código Administrativo em 21 de julho de 1870. Os trabalhos para este Código fazem referência expressa aos trabalhos da comissão organizada anteriormente pelo Duque de Loulé. Realce-se que no tempo desta ditadura foi decretado, em 10 de junho de 1870, um importante diploma legal que desanexava do Conselho de Estado político o Conselho de Estado administrativo; a este último, deu-se o nome de Supremo Tribunal Administrativo, existente até hoje (Caetano, 1935, pp. 364-365).

Havendo um Tribunal Administrativo, passou a haver um contencioso administrativo, como uma inovação importante para o Direito Administrativo português, como ressalta a obra de Rui Marcos (2017):

(...) [O Código Administrativo de 1870] muito pensado do ponto de vista técnico-jurídico, computou e aprimorou vários assuntos, *máxime* o contencioso administrativo. Conferiu larga margem de atuação às autarquias locais. Abriu um ciclo radioso na ciência do direito administrativo português que iria culminar, em termos legislativos, no Código Administrativo de 1878. Este constituiu a rematada consagração do princípio da descentralização. Só que a mal utilizada liberdade dos corpos administrativos de lançarem impostos atirou os municípios para o caos financeiro, o que acabaria por abalar o travejamento do Código de 1878. (p. 347)

Dada que a história deste Código de 1870 é breve, não há porque se deter extensivamente sobre sua análise. Com efeito, o Marechal Saldanha, em agosto de 1870, demitia-se por impotência de resistir à oposição ao seu golpe de Estado. O novo governo que iria assumir o poder requereu ao Parlamento um *bill* indemnidade às Câmaras, para eximir de responsabilidade os administradores que haviam praticado atos administrativos com o suporte legal das legislações anteriores. Porém, convém fazer anotação do seguinte:

o Parlamento foi parcimonioso na concessão da ratificação pedida, pois a Lei de 27 de dezembro de 1870, dela exceptua o maior número das medidas ditatoriais de importância: entre estas, figurava o Código Administrativo, suspenso para nunca mais vigorar. (...) [O Código de 1878] representava um esforço apreciável de simplificação e clareza,

relativamente ao Código de 1842 e à legislação extravagante então vigente. Menos teórico, mais sóbrio que a lei de Martens Ferrão, tentava a experiência descentralista com prudência e tino. Deve notar-se nas Côrtes o que se condenou não foi o Código: foi a ditadura. Por isso, não admira que as ideias que o inspiraram continuassem o seu caminho. (Caetano, 1935, pp. 366-367).

Bem depressa surgiram novas propostas de reforma administrativa, das quais a mais importante foi a de 1872, que foi longamente discutida e modificada, mas que se veio a transformar no Código Administrativo de 1878. Viu-se que o caos financeiro a que foi exposta a população dos municípios portugueses foi uma das causas do debacle do Código de 1878, entretanto, o seu articulado apresenta um panorama que precisa ser investigado e explicado, tendo em vista que o mesmo serviu como Código Administrativo para o início do período republicano. Tendo sido posto em vigor pelo Decreto de 13 de outubro de 1910, “que o julgou de todas as leis administrativas a mais compatível com os propósitos democráticos da República então nascente” (Caetano, 1935, p. 372).

Com Marcello Caetano (1935, p . 370), pode-se dizer que as fontes próximas deste Código de 1878 são os textos das tentativas anteriores de reforma do Código Cabralino. No entanto, tal Código vai inspirar-se também em leis externas, como a italiana de 1875, a espanhola de 1870 e a francesa de 1871 e, ainda, nos aprofundados estudos sobre Administração efetuados por Joaquim Tomaz Lobo D’Ávila “cuja influência sobre o relator da comissão e, em geral, sobre quantos se interessavam pelos problemas da organização administrativa desta época, é inegável” (Caetano, 1935, p. 370).

No parecer da Comissão de Administração Pública da Câmara dos Deputados são definidas as linhas principais que o Código preconiza para a vida administrativa portuguesa e onde era presente a crença que tal Código iria reanimar a administração local e fazer com que a participação cívica dos portugueses aumentasse nela. Importante salientar que este Código é construído pelo Partido Regenerador, e como era apanágio da época, isso bastava para que os outros partidos o considerassem mau, mesmo que os princípios enunciados por discursos eloquentes em cada um dos partidos políticos não tivessem tradução na prática nos projetos de lei apresentados por eles (Caetano, 1935).

Como se teve oportunidade de discutir anteriormente, e levando em consideração as abordagens sociopolíticas, econômicas e culturais destacadas por Rui Marcos (2017), refere-se, aqui, a importância do jogo dos partidos políticos na inconstância e pouca duração dos códigos administrativos do século XIX. De acordo com José Miguel Sardica (1997), a rotatividade dos partidos políticos no poder está claramente sobrevalorizada na história política deste século analisado:

mascarando, mais do que explicando, o que foi a intriga política do tempo, bem como as especificidades e deficiências dos partidos portugueses face ao paradigma inglês. Sobrevalorizado no sentido em que quando era referido e elogiado — e virtualmente não o terá sido até ao fracasso da Fusão na segunda metade dos anos 60 — era-o não tanto como *descrição verdadeira* da realidade partidária, mas como *projecto ou referencial* de organização dessa mesma realidade. Mais do que a constatação do existente, a bandeira do rotativismo era a aspiração utópica de criar em Portugal uma matriz de hábitos políticos para a qual o país estava manifestamente impreparado.

O rotativismo e o bipartidarismo, que muitos políticos portugueses se habituaram a pedir, mas que nenhum praticou *à la lettre*, foi apenas um invólucro ideológico com que o sistema monárquico mascarou as suas crises de legitimidade. A prova disso é que todos os inovadores políticos, dentro ou fora da monarquia, estabeleceram cartaz discursando contra as insuficiências do modelo pseudo-rotativista. As suas críticas incidiam no facto de o rotativismo, tal como era praticado em Portugal, não fazer alternar no poder orientações ideológicas distintas, nas quais, à vez, toda ou quase toda a nação se sentisse representada, mas meros expedientes de governo e clientelas elitistas. O resultado final era restringir o acesso à cúpula do sistema a um punhado de notáveis, um «ludíbrio» (como lhe chamaria João Franco) que reduzia o tão propalado rotativismo, não a um jogo de *alternativas políticas*, mas apenas a um jogo de *alternâncias pessoais*. (Sardica, 1997, p. 566)

Sardica (1997, pp. 566-567) salienta que o paradigma jurídico dos partidos portugueses foi traçado pelas obras de Marcello Caetano e, segundo esse autor, o bipartidarismo monárquicos poderia ser dividido em três períodos: (i) de 1834 a 1851, designado como de “luta civil”; (ii) de 1851 a 1891, chamado de rotativismo; e (iii) de 1891 a 1910, dito como de “desagregação partidária”. Dado aliás o rotativismo identificado a partir de 1851, Marcello Caetano segundo Sardica sobrevaloriza a organização dos partidos, esquecendo-se que as figuras carismáticas governantes deles eram quem determinavam as orientações ideológicas deles. Da mesma forma, Sardica (1997) identifica o mesmo problema em Marcelo Rebelo de Sousa, quando ele

estuda os partidos nesta época, talvez influenciado pelo estudo de Marcello Caetano. De facto, o período de 1820 a 1926 é marcado pela existência de dois ou mais partidos que não têm especial orientação partidária, não passando, de facto, de agremiações em torno de determinadas pessoas. O seu desiderato pouco ultrapassava a luta eleitoral para alcançar o poder e a sua implantação social era, no mínimo, diminuta. Na fase em que foi elaborado o Código de 1878, e que se vai prolongar até ao fim do século XIX, o que marca a atividade dos partidos é uma luta entre tendências e uma tentativa de conquista do poder pela força, não sendo possível qualquer tipo de consenso nem existindo um poder real que pudesse arbitrar as forças em presença. Daí, ter-se constituído uma rotação entre duas correntes, que era difícil de identificar totalmente com qualquer dos partidos existentes, mas que correspondiam às linhas liberais, conservadoras e progressistas (Sardica, 1997, p. 568):

Perspectivado em 1870-1871, o rotativismo ter-se-ia estabelecido «francamente» (expressão do autor) a partir de finais dos anos 70, depois do processo preliminar de unificação da esquerda monárquica no Partido Progressista, completado em 1876, como resposta ao monopólio regenerador do poder e também à militância esquerdista dos republicanos. O primeiro gabinete da esquerda homogénea teria, assim, sido o de Braamcamp, em 1879. Durante os anos 80 o rotativismo entraria na cultura e na prática políticas portuguesas, com a particular e inovadora consequência de assim se conseguir uma clara demarcação das bancadas parlamentares dos dois partidos, efeito que fora impossível obter, justamente, até ao esforço disciplinador introduzido pelo esquema rotativista (Sardica, 1997, p. 570).

O liberalismo oitocentista criou uma tensão que jamais foi capaz de resolver: o antigo e o novo coexistiam e misturavam-se no discurso e na prática política, não sendo, os partidos existentes, capazes de resolver de um ponto de vista aceitável politicamente. Alexandre Herculano entendeu este problema básico do sistema político português da altura, tentando distinguir partido de facção, apontando ao primeiro uma existência pelas ideias, e ao segundo uma existência pela paixão desordenada (Sardica, 1997, pp. 586-587). É importante salientar que o Portugal político oitocentista, do ponto de vista partidário não admite uma uniformização. Tanto isto é evidente que as sucessivas tentativas de codificação administrativa são exemplo claro dessa instabilidade política e da falta de um consenso sobre os rumos do Estado, naquilo em que interessa à estabilidade institucional:

Dentro de um modelo de regeneração cujas coordenadas se mantiveram fundamentalmente unas desde 1851 a 1890 — centrismo reconciliador, desideologizado e progressista — é, portanto, necessário assentar, em jeito de conclusão, as especificidades respectivas da cultura política dos anos 50, a década do consenso fusionista, dos anos 60, a década da contestação e revisão desse mesmo consenso, e dos anos 70-80, a década da revigoração desse consenso, através da duplicidade institucionalizada do rotativismo. (Sardica, 1997, p. 601)

Muito embora o jogo político tenha conferido uma instabilidade perante as diferentes perspectivas políticas que atuavam na configuração dos rumos socioeconómicos que alimentavam os interesses das diferentes classes políticas, foi ainda possível elaborar um articulado de normas jurídicas voltadas à Administração Pública. As linhas principais do Código de 1878 ficaram registadas no Relatório da Comissão de Administração Pública da Câmara dos Deputados, sendo possível enunciar algumas delas, referidas por Marcello Caetano (1935), que as foi buscar ao Diário da Câmara dos Srs. Deputados de 1878, nas páginas 1180 a 1184.

Numa primeira análise do Relatório, percebe-se que foram mantidas as unidades administrativas dos distritos e concelhos, além de se atribuir única e exclusivamente ao Poder Legislativo a competência para suprimir concelhos. Seguindo adiante, identificou-se que todas as sessões dos corpos administrativos deveriam ser publicitadas – dando margem à aplicação do princípio da publicidade. No que toca à organização política, ficou consignada a eleição direta das juntas gerais de distrito; estas juntas eram administradoras e promotoras dos interesses distritais, e substituíam as atribuições deliberativas que tinham pertencido aos conselhos dos distritos “que ficava só com atribuições consultivas e contenciosas” (Caetano, 1935, p. 371). Outro aspecto relevante que constou no relatório e orientou à feitura do Código de 1878, cita-se que, para acudir as necessidades financeiras dos concelhos, a Fazenda Municipal deveria reorganizar-se de forma a poder lançar tributos nessa unidade administrativa. Do ponto de vista procedimental, as etapas do contencioso administrativo eram definidas e admitia-se em qualquer caso o recurso para o Supremo Tribunal Administrativo – dando margem ao surgimento de um duplo grau de jurisdição administrativa.

Sintetiza Marcello Caetano (1935), de forma elucidativa, as principais reformas deste Código:

De entre essas reformas, eram verdadeiras inovações os largos poderes conferidos às Juntas Gerais de Distrito de eleição direta, a existência de uma Comissão Distrital Executiva permanente, e as suas atribuições tutelares, e a reintegração da freguesia na organização administrativa. (p. 372)

O Código de 1878 foi, sem dúvida, um Código Administrativo importantíssimo e que inseriu progressos significativos no Direito Administrativo português. No entanto, a sua vulnerabilidade talvez residisse numa excessiva confiança nas virtudes descentralizadoras que ele continha. Assim, repare-se que o Relatório que antecede o Código que vai entrar em vigor em 1886 diz perentoriamente:

O Código de 1878, concebido sem dúvida sob a inspiração dos mais elevados propósitos, por tal modo exagerou as liberdades concedidas aos corpos administrativos, mormente em matéria tributária, que em vez da vitalidade que pretendia insuflar-lhes, só alcançou levar à desordem às suas finanças pela facilidade de criar impostos e de contrair e acumular dívidas, que são já em muitas partes um embaraço no presente e um perigo no futuro (“Revista do Direito Administrativo” de Preto Pacheco e “Revista de Legislação e Jurisprudência” de Bernardo Albuquerque e Amaral, como citado em Caetano, 1935, p. 373).

Perante a turbulência política e as indignações das classes populares com o aumento de impostos e outras questões relativas à manutenção e extinção de unidades administrativas, o Partido Progressista irá avançar política e institucionalmente sobre as regras de ordenação da Administração Pública portuguesa. Para tanto, passa-se a apreciar os meandros técnico-jurídicos e históricos daquilo que começou como uma proposta de lei se converteu no Código de 1886.

9. A vigência e aplicação do Código de 1886

De maneira a se entender o momento histórico no qual é elaborado o Código Administrativo de 1886, é preciso reiterar a preocupação relativa ao panorama histórico no qual ele foi redigido e publicado. Ainda sob a égide do rotativismo anteriormente explicitado, o Código veio exatamente de uma transição no poder que

substituiu a codificação anterior (Sardica, 1997). Por essa razão, torna-se necessário descrever a ascensão do Partido Progressista, sem, contudo, ignorar as bases ideológicas e as contradições internas que alimentavam o seu funcionamento interno e os interesses dos grupos que o apoiavam, enquadrando-o no sistema rotativista existente no sistema político-partidário da altura e que já, brevemente, se abordou alhures.

Pelo Pacto da Granja, em 7 de setembro de 1876, uniram-se os dois grandes partidos da esquerda parlamentar de então: o Partido Histórico e o Partido Reformista, dando origem ao Partido Progressista, também por isso chamado de Partido de Granja e nessa altura liderado por Anselmo José Braancamp. Este partido alternava no poder com o Partido Regenerador, e estes dois dividiram politicamente os portugueses: “Manteve os portugueses alheados da nação e uns dos outros, absortos na imediatez dos seus interesses egoístas e inteiramente falhos de consciência da sua unidade nacional” (Bonifácio, 2002, p. 98).

O Partido Progressista queria mudar profunda e radicalmente o sistema político de então, começando com uma alteração da Carta Constitucional que, por exemplo, acabasse com o carácter hereditário da Câmara dos Pares e que se tornasse fixo o seu número de integrantes. Por outro lado, exigia uma reforma eleitoral que ampliasse o contingente eleitoral, aumentando, portanto, o número total de eleitores a participar nos sufrágios. Também defendia um ensino básico obrigatório, uma Justiça independente, uma descentralização administrativa profunda e uma reforma na administração das províncias ultramarinas. Ao contrário do seu opositor, o Partido Regenerador queria o mínimo de alterações à Carta Constitucional e tinha uma posição política mais conservadora e centralista (Almeida, Branco, & Sousa, 2016, p. 135).

A alternância entre o Partido Progressista e o Partido Regenerador, que teve lugar na segunda metade do século XIX, mas com mais expressão entre 1878 e 1900 foi designada de “rotativismo”, embora, como já se viu atrás, alguns autores não entendam que esta expressão não está correta quanto ao seu significado intrínseco. De facto, entre 1878 e 1890, o Partido Regenerador governou durante 81 meses e o progressista durante os 69 restantes. Fora destes dois partidos, existiam outros como, por exemplo, o Republicano e o Socialista, que não pertenciam ao arco do poder, e

nunca obtinham expressão parlamentar de relevo. Este rotativismo irá manter-se até 1906, altura em que colapsa, depois de uma dissidência do Partido Regenerador, liderada por João Franco em 1901, que deu origem ao Partido Regenerador Liberal. Aquando da implantação da República há uma reconfiguração partidária total⁸ (Cordeiro, 2011, pp. 224-225).

O Partido Progressista vai chegar ao poder logo em 1879, substituindo o Partido Regenerador que tinha lançado o antigo Código de 1878. A discussão sobre a necessidade de um novo código é lançada em 1880 e é alicerçada na disputa ideológica entre os dois partidos referidos. Como exemplo disto, repare-se que em fevereiro de 1881, entrou uma proposta de lei para uma nova codificação administrativa, em que o relator foi Emílio Navarro, mas que teve aprovação dificultada pelo Partido Regenerador – em minoria – através da defesa do Código de 1878 por Júlio de Vilhena. Importante salientar que em 3 de novembro, o mesmo Júlio de Vilhena, agora Ministro da Marinha e Ultramar, publica um Código Administrativo específico para as colónias e em 1875, também, uma lei especial para o Município de Lisboa. Estes diplomas legais foram aprovados por conta de um interregno parlamentar em que o Partido Regenerador voltou a controlar a maioria no Parlamento. Entretanto, em 1876 o Partido Progressista volta ao poder e, aproveitando as discussões de 1880 e 1881 sobre a necessidade de um novo Código Administrativo e incorporando as observações que o Doutor Bernardo Albuquerque fizera na “Revista de Legislação e Jurisprudência”, publicou ditatorialmente o Decreto de 17 de julho de 1886 – instituindo o Código Administrativo. Tem-se assim que o Código de 1886 foi obra de uma ditadura e foi ligeiramente modificado pelo costumado *bill* de indemnidade, quando foram de novo abertas as Côrtes (Caetano, 1935, pp. 375-376).

Diga-se que o que o Código de 1886 inovou não apenas o ordenamento jurídico, mas trouxe consigo inovações de natureza política, porque: (i) admitia a representação das minorias políticas nos corpos administrativos; (ii) criava um regime especial para os concelhos de Lisboa e Porto e para os que tivesse mais de 40 mil

⁸ A atual alternância no sistema democrático português, depois da constituição de 1976, entre o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata pode, de alguma forma, ser considerada uma forma de rotativismo.

habitantes se estes assim o requeressem; e (iii) preconizou a instituição dos tribunais administrativos distritais. Esses tribunais administrativos distritais eram compostos “por três juízes togados em cada distrito e com seu agente do Ministério Público” (Caetano, 1935, p. 375). Diga-se, ainda, que o Código de 1886 estabeleceu que os concelhos com menos de 40 mil habitantes estavam desobrigados de contribuir “para as despesas distritais e seriam dispensados de eleger procuradores à Junta Geral. A tutela sobre as deliberações que excedessem, nesses concelhos, os limites de encargos fixados no Código, seria exercida directamente pelo Governo” (Serra, 1988, p. 1041).

Convém salientar que a criação do Supremo Tribunal Administrativo data de 9 de junho de 1870, e logo dois dias depois da sua criação, estabelece-se que o seu desempenho vem substituir as que dantes competiam à Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado. No entanto, o Supremo Tribunal Administrativo (STA) mantém a competência consultiva que o Conselho de Estado tinha em matéria contenciosa de violação da lei administrativa. Ao STA não competem as tarefas da administração pura que o antigo Conselho de Estado tinha e que passaram para o Procurador Geral e da Fazenda (Garcia, 2005). Quer-se dizer que o STA é um órgão que dirime exclusivamente contenciosos e isso dá-lhe uma faceta de verdadeiro tribunal. Já em 1875, a Lei de 1 de abril estabelece que o STA passa a ter sete juízes efetivos, sendo desse total, um presidente e dois suplentes. A mesma lei estabelece que para haver decisão são necessários três votos conformes. A lei processual do STA, embora anunciada em 1870, só será aprovada e entraria em vigor 16 anos mais tarde – Regulamento de 25 de novembro de 1886. Durante este interregno, o STA vive através da lei processual de 1850 (Garcia, 2005). Repare-se que, neste período, o Código Administrativo de 1842 de Costa Cabral foi substituído pelo de 1878 de Rodrigues Sampaio.

Na aprovação do Código de 1878, a discussão sobre as funções do STA anda em redor duma tese que defende que o contencioso administrativo deve ser atribuído aos tribunais comuns. Um dos deputados a discutir essas atribuições do STA, Luciano Castro, dizia que o contencioso administrativo deveria pertencer a tribunais independentes e imparciais, que substituíssem os Conselhos de Distrito do Código Cabralino. Já Rodrigues Sampaio defendia a continuação dessas atribuições dos

Conselhos de Distrito e foi esta a solução que vingou, exigindo-se apenas que os Conselhos de Distrito tivessem dois integrantes formados em Direito (Garcia, 2005). Em 1886, neste Código Administrativo aprovado pelo governo de José Luciano de Castro, a justiça administrada pelos Conselhos de Distrito era substituída pelos Tribunais Administrativos Distritais, compostos por três juízes, nomeados pelo governo por três anos (nos termos dos artigos 268º, 269º e 279º do Código de 1886). Em 12 de agosto de 1886 passam a ter uma lei processual própria (Garcia, 2005). Pelo Decreto de 29 de julho de 1886, o STA é remodelado e passa a ter uma lei processual própria, passando a integrar as competências que, antes em 1870, tinham sido entregues ao Procurador Geral. Conforme Maria da Glória Garcia (2005): “O Supremo Tribunal Administrativo sai da reformulação de 1886, e tendo presente as normas processuais aprovadas neste mesmo ano, enfraquecido em poder e desvirtuado em funções” (Garcia, 2005, s/p).

10. As modificações administrativas dos Códigos de 1895 e 1896

A crise financeira de 1891 põe término a um período de estabilidade monetária e cambial e de um certo crescimento económico. Esta crise foi sobretudo de índole financeira, já que o sistema bancário e as finanças do Estado entraram em colapso. No entanto, o que é importante realçar é que esta crise financeira se tornou uma crise económica, afetando o consumo da população portuguesa, a oferta de vagas de trabalho, a compra de insumos para a produção, a aplicação de recursos financeiros na agricultura e, enfim, fazendo com que Portugal entrasse numa recessão económica grave (Santos, 2001). Pode-se encontrar como uma das principais causas da transformação da crise financeira em crise económica a lei de 29 de julho de 1854, que estabelecia para a moeda portuguesa o “padrão-ouro”, seguindo o que a Grã-Bretanha havia feito (Mata, 1993). Isto significava que a troca de metais com o exterior era liberalizada e colocava-se a emissão da moeda padrão sob o controle do mercado, já que essa liberalização de trânsito de metais dava ao mercado o controle do volume de moeda sob circulação. Pretendia-se, com isto, criar um ambiente de confiança aos investimentos, assumindo a dívida pública o papel de suporte financeiro dos déficits do

Estado (Santos, 2001). Porém, a quantidade de investimentos efetuados pelo Estado português na pós-regeneração como em infraestruturas ferroviárias, rodoviárias e telegráficas – essenciais para a industrialização portuguesa – eram de longo prazo, e se o padrão-ouro se mostrou atraente para os investidores estrangeiros comprarem dívida pública, a realidade interna do país mostrava um crescimento económico muito lento, debaixo de um regime protecionista (Santos, 2001).

Durante muitos anos, os diversos governos tentaram atrair o ouro dos particulares, sobretudo, dos residentes no Brasil, e demais meios financeiros estrangeiros a comprarem dívida pública. Mas esta política não resultou, o que levou a atraso de pagamento das dívidas pelo Estado e a dificuldades políticas para os governos, que se viam incapazes de solucionar o problema do endividamento público. Daqui resulta que a dívida pública cresceu de tal forma que era preciso mobilizar enormes recursos somente para o pagamento de juros anuais aos credores. A título ilustrativo, diga-se que entre 1854 e 1899, a dívida efetiva subiu mais de 90% (Mata, 1993, p. 255). A partir de 1889, em virtude da queda das exportações do vinho e da crise política no Brasil (o golpe de Estado militar que tirou a dinastia Orleães e Bragança do poder no Brasil), o fluxo de ouro a entrar em Portugal diminuiu (Santos, 2001). Nessa altura, o Banco de Portugal não consegue obter nos mercados papel cambial suficiente para pagar os juros da dívida consolidada, e esta situação agudiza-se com a crise provocada pelo *Ultimatum* britânico em 1890 – relativamente às colónias africanas portuguesas e o interesse britânico na região (Mata, 1993). O que aconteceu em 1891 foi que o Estado português passou a recorrer à emissão de papel moeda já que não conseguia captar ouro aos particulares (Santos, 2001). Quer-se dizer que as despesas dentro do país eram pagas com notas de valor fictício: “A impossibilidade de impor aos credores externos – que não estavam sujeitos à autoridade discricionária do Estado português – moeda de valor fictício tornou inevitáveis a bancarrota parcial de 1892 e a redução unilateral dos juros da dívida consolidada” (Santos, 2001, p. 198).

A crise financeira de 1891 introduz uma razão de ser nova para a existência de um determinado tipo de codificação administrativa. De facto, após esta crise e quando Dias Ferreira toma o poder com a intenção de saná-la definitivamente, afirma que “a reforma administrativa é condição absolutamente indispensável para a reforma

financeira” (Dias Ferreira, “Diário da Câmara” de 1881, p. 455, como citado em Caetano, 1935, p. 376). Era evidente que o Código de 1886 iria ser mudado, mas antes de o ser através de uma nova codificação foi sendo atenuado pelo Decreto-Lei que iam tirando força ao seu articulado. Por exemplo, o Decreto de 21 de abril de 1892 vai extinguir os tribunais administrativos distritais, passando as suas competências consultivas e de fiscalização contabilística para as Juntas Gerais e as competências contenciosas para os juizes de direito. Mas o golpe mais profundo para o Código de 1886 será dado pelo Decreto de 6 de agosto de 1892, em que se extinguiram as Juntas Gerais dos distritos e restringia-se drasticamente a ação das Juntas de Paróquia, e voltava-se a impor a participação dos maiores 40 maiores contribuintes do concelho quando as câmaras quisessem criar impostos ou fazer empréstimos (Caetano, 1935, p. 377).

Diversas forças políticas reformistas passaram a atuar em favor de uma solução para a crise financeira do Estado português, levando à escolha de Jacinto Nunes, em 1891, para elaboração de um projeto de codificação administrativa que pudesse sanar as deficiências que se verificavam naquele momento histórico:

Jacinto Nunes, republicano descentralista, foi incumbido em Julho de 1891 pelo Directório do Partido Republicano Português, dentro da perspectiva de aprofundamento temático do Manifesto-Programa, de elaborar um Projecto de Código Administrativo, que concluiu em 10 de Agosto desse ano e foi publicado em 1894 como trabalho individual, visto o Directório não o ter chegado a discutir. Repudiava a organização administrativa vigente («perfeitamente cesariana», «regime centralista», «abusos dos seus tutores») e propunha o regresso «à tradição nacional», confiando a administração apenas aos mandatários eleitos e subordinando os seus actos à acção repressiva dos tribunais comuns. A divisão do território proposta nesse projecto far-se-ia em províncias, municípios e freguesias, respectivamente administradas pelas Juntas Provinciais, Câmaras Municipais e Juntas de Paróquia. (Leal, 2011, p. 23)

Já em 1895, Hintze Ribeiro, Presidente do Governo Regenerador, faz publicar também ditatorialmente um novo Código Administrativo, de autoria de seu ministro João Franco, com a ajuda de Artur Fevereiro e Pereira da Cunha, em 2 de março daquele ano. Marcello Caetano (1935) considera este Código “o mais interessante e bem feito, em nosso entender, de todos os códigos administrativos portugueses” (p. 378). Na verdade, o Código de 1895 parece ir buscar as virtudes do Código de 1886,

sobretudo em relação à Fazenda Municipal, mas mantendo as reformas de 1892, como, por exemplo, a supressão das Juntas Gerais e a alteração dos tribunais distritais, que mantinham alguma jurisdição administrativa, mas através de um juiz singular. Mas a grande inovação consistia na própria organização municipal, em que foram classificados entre as ordens os concelhos portugueses. Esta classificação atendia não só ao número de habitantes, mas, também, às capacidades financeiras de cada um dos concelhos. Na primeira ordem estavam os concelhos urbanos, na segunda, os concelhos rurais e, na terceira, os concelhos rurais imperfeitos, em que suas câmaras exerciam as suas atribuições limitadamente e que, em conjunto com outros concelhos de segunda ou primeira ordem, constituíam comarcas administrativas: “A organização municipal dos concelhos de terceira ordem era simples e económica, nela o presidente da câmara, nomeado pelo Governo, exercia cumulativamente as funções de administrador do concelho” (Caetano, 1935, p. 379). Também aqui, a supressão de muitos concelhos provocou resistências populares diversas, mais ou menos violentas.

Quando as Côrtes reabriram, em 1896, e como prática contumaz, foi revista a legislação do tempo da ditadura. Assim, também o Código de 1895 vai ser revisto pelas comissões de administração pública e da Fazenda da Câmara dos Deputados. Daqui resultaram pareceres relatados por Teixeira de Sousa e Mariano Carvalho, em 24 de março de 1896, que foram discutidos rapidamente e o novo Código Administrativo foi aprovado em lei de 4 de maio. Na verdade, as modificações ao Código de 1895 foram poucas, suprimindo-se os concelhos de terceira ordem e manifesta uma tendência centralizadora, colocada nos magistrados administrativos.

Convém destacar que, mais uma vez, as divergências políticas entre os partidos que ocupavam o poder não conseguiam chegar a acordos sobre a necessidade de codificação administrativa que pudesse dar azo à estabilidade das instituições portuguesas, desde os aspetos mais simples da emissão de documentos pessoais, quanto aqueles que versavam sobre o desenvolvimento das políticas administrativas a serem executadas pelo Poder Executivo:

O Código Administrativo de 1896, como os anteriores, mais visava á urdidura borocratica do que ao fomento economico. A lei das associações de 1907, a dos passaportes do mesmo anno; os regulamentos da saude e beneficencia de 1901, da construcção dos predios urbanos de 1903, da

fiscalização das águas potáveis de 1904 e dos serviços de fomento comercial dos produtos agrícolas de 1905 são diplomas que revelam a falta de unidade no pensamento dos governantes. A lei sobre passaportes de 1907 não dispensa a de 1863 e o regulamento de 1899, e esta maneira confusa de legislar e regulamentar põe entraves à vida espontânea dos que trabalham (Carneiro de Moura, 1913, p. 323).

Como todos os outros códigos, também este teve queixas e sofreu ataques por parte de diversos vieses políticos, quer fosse por discordância ideológica, quer por visões diferentes do municipalismo, ou até por manifestação de interesses pessoais. No entanto, Marcello Caetano (1935) apresenta uma outra perspectiva analítica, quando afirma o seguinte:

Contra êle se ergueram as inevitáveis queixas de adversários políticos dos partidários das liberdades municipais. Mas não se pode dizer que os seus efeitos tivessem sido mais daninhos do que os dos anteriores: já então se verificavam os males de que hoje enferma a nossa administração local, desinteresse dos cidadãos (salvo por mera política de partido), incapacidade administrativa, carência de recursos financeiros ou má distribuição destes. Não foi deles culpado, antes tentou remediá-los, o código de 1896 que por isso merece aqui menção honrosa. (p. 381)

11. O último Código Administrativo monárquico, de 1900

Procura-se acabar o Código Administrativo de 1896 pela mesma razão que o de 1886 acabou: o Partido Regenerador foi substituído em 1897 pelo Partido Progressista. Foi apresentada à Câmara dos Deputados em 18 de abril de 1898 uma proposta de lei que continha as bases que balizavam a autorização das Côrtes para se modificar o Código de 1896. Quando baixou à comissão respetiva, essas bases foram ligeiramente alteradas e foi adicionada mais uma. Curiosamente, na sessão legislativa seguinte de 1899, o Partido Renovador declara que não quer intervir na apreciação do projeto sobre o novo Código Administrativo, a que os oradores progressistas não pouparam críticas por considerarem tal atitude como uma demissão das responsabilidades para as quais tais deputados foram eleitos. A Comissão de Administração Pública faz um parecer sobre as emendas ao projeto de lei que foram apresentadas e, em 6 de março de 1899 aparece a primeira proposta consolidada de um novo Código, seguindo o projeto para a apreciação da Câmara dos Pares. De salientar que é nesta altura que

como relator da Comissão de Administração Pública, o Doutor José Frederico Laranjo apresentou um trabalho de análise minucioso de todos os códigos administrativos portugueses e, com base nisso, elaborou um estudo sobre a referida proposta governamental. Depois de algumas emendas colocadas pela Câmara Alta, a Comissão relata um novo parecer que resulta num projeto aprovado em 4 de julho de 1899. Desta forma, é emitida a lei de 26 de julho de 1899 que vai autorizar o governo a modificar o Código Administrativo, mas seguindo as 37 bases previamente aprovadas (Caetano, 1935, p. 383).

Vale referir que o Código Administrativo se consolida em 23 de junho de 1900, sendo pouco conhecido, a não ser pelos estudiosos do Direito Administrativo. De facto, este será a última codificação administrativa do século XIX em Portugal, mas que pouco saiu das letras do Diário do Governo; sua eficácia foi nula, já que foi suspenso pelo Decreto ditatorial de 5 de julho de 1900: a causa foi a de costume, qual seja, o Partido Regenerador substituiu o Partido Progressista. Convém salientar que nos anos 1800 e até o princípio do século XX, o termo “ditadura” não tinha o mesmo significado que anos mais tarde viria a ter. No tempo de João Franco, ditadura era (...)

um enunciado da retórica política e da oratória parlamentar, veiculada por publicistas ou nos jornais que formavam uma “opinião pública” que só uma pequena elite partilhava. Representava um modo de governar, mas não uma forma absolutamente espúria ou totalmente marginal ou inusual de fazer política. Não se trata obviamente, de dizer simplisticamente, que se tratava de um modo de governação autocrático mas inofensivo, em contraste com as sangrentas ditaduras de massa do século XX, responsáveis pelas grandes barbaridades de um tempo que já é nosso. Trata-se de dizer que o modo de governar à margem do Parlamento era um costume que nunca foi regulado – e que só era questionado quando se estava na oposição. Aí, só aí, se media uma violação da separação de poderes, e só então se falava em “ditadura” por analogia com a figura romana *dictator*, o magistrado que, nas alturas de emergência, era encarregado de exercer todos os poderes da república. (...) Se quiséssemos, recorrendo à conhecida tipologia de Carl Schmitt, as ditaduras do século XIX, e aí podemos incluir as de Franco, como as de José Luciano, ou de Mouzinho da Silveira, em 1832, a de Passos Manuel, de 1836, eram *ditaduras comissariais*, que dotavam o governo de poderes excepcionais para restaurar uma ordem constitucional perturbada, e não *ditaduras soberanas* que visavam instaurar uma ordem nova. (Araújo & Brito, 2008, p. 143)

Só por curiosidade, diga-se que o Código Administrativo de 1900 restaurava as Juntas Gerais de Distrito e criam-se, “a par das Juntas de Paróquia, os conselhos administrativos da fábrica das igrejas paroquiais, passam-se para os juízes de direito as atribuições da jurisdição contenciosa” (Caetano, 1935, p. 383).

CAPÍTULO 3 – Uma análise crítica dos Códigos Administrativos do século XIX

O sentido de se aplicar as técnicas próprias da metodologia da História do Direito tem como pressuposto uma investigação que sirva para se compreender não apenas a formação dos institutos jurídicos ao longo do tempo, mas, também, para fazer-se perceber quais são os caminhos possíveis de uma regulação jurídica do momento presente (Demo, 2016). Como ensina Wilson Demo (2016, p. 17-18), o próprio objetivo de História do Direito ultrapassa o mero interesse pelo passado como facto concreto e superado, sendo, na verdade, um mecanismo de demonstração da trajetória que levou à configuração do Direito atual, com seus princípios norteadores e formas de interpretação para a aplicação do direito positivo. Por essa razão, exames transversais aos institutos jurídicos detetados nas fontes primárias que, no caso, são as normas jurídicas das codificações administrativas do século XIX, em Portugal – objeto deste trabalho – são analisadas de maneira contextualizada, isto é, com o aporte de comentários dos principais atores envolvidos na feitura dos códigos examinados – sendo consideradas, portanto, as fontes secundárias da investigação técnico-jurídica.

Ademais, convém ressaltar que os autores que cuidam da História do Direito empenham-se em demonstrar como o direito positivo é fruto de uma série de interações entre diferentes atores sociais. Conforme ensina Nascimento (2011), a elaboração de normas jurídicas inclui não apenas motivações pessoais; a feitura das leis em geral acaba por denotar tendências sociais, políticas e culturais que ultrapassam mesmo o poder da força; o direito positivo pode mesmo ser elaborado de forma a impedir as liberdades individuais e coletivas, mas não terá sustento quando ferir os valores sociais, tornando-se insustentável perante as revoltas populares e pressões sociais:

[...] o direito atua como força de contenção dos impulsos individualistas e egoístas do homem, o que torna a sua presença inevitável no seio do grupo social. Assim, se o grupo evolui, o direito há de evoluir igualmente, em condições tais, porém, que essa evolução não se pode processar através de saltos bruscos nem de etapas isoladas umas das outras.

Na verdade, por mais que estejam sujeitos a um processo de evolução, sociedade e direito trazem na sua estrutura algo capaz de resistir sempre a todas as mudanças que se operam em si mesmos no decurso do tempo. Eis como se estabelece a relação entre passado e presente. Por isso, o direito jamais poderá ser desvinculado de suas origens se o quisermos melhor compreendido no contexto da sociedade de nossos dias. (Nascimento, 2011, p. 3)

Por essa razão, torna-se premente uma análise crítica sobre o contexto histórico dos Códigos Administrativos oitocentistas, perfazendo uma análise que reporte as opiniões favoráveis e desfavoráveis sobre os diferentes códigos. Isso poderá revelar tensões as políticas existentes naquela época e as respostas dadas pelos principais atores políticos de então, além de revelar as motivações relativas à defesa e aos interesses do Estado português e, ainda, a importância dos códigos para os processos de contencioso administrativo e judiciais.

12. Das tensões políticas e sua influência no Direito Administrativo

É nesse sentido que importa recuperar agora, e de uma maneira sucinta, os vieses que as sucessivas reformas administrativas do século XIX português tiveram, com maior ou menor eficácia. Note-se, por exemplo, as soluções administrativas propostas pelas Câortes Constituintes de 1821-1822 que, procurando uma espécie de “lei natural e étnica” delimitava o território português, do ponto de vista administrativo, em seis províncias, 26 divisões eleitorais, 785 concelhos, 4.086 freguesias. Aliás, esta solução irá ser recuperada mais tarde pelos republicanos, por acharem a mais adequada à situação portuguesa⁹. Essas soluções perderam espaço na corrente do pensamento político e jurídico português, originando uma reação que é bem expressa na Carta Constitucional de 1826 e que vai aparecer transposta na reforma idealizada por Mouzinho da Silveira (Alves J. F., 2010). Neste ideário, é introduzido o distrito, tendo este como figura cimeira o governador civil, que representava, de certa forma, o centralismo e a tutela do Poder Central sobre o poder local. Nessa mesma linha, aparecia o administrador do concelho para os concelhos e o

⁹ O movimento republicano recuperou muita da memória do ideário vintista, acoplado a movimentos revolucionários diversos desta altura.

regedor para as Juntas de Paróquias, num modelo tutelar expresso a partir do Código Administrativo de 1842 de Costa Cabral. Esta tutela apresentava-se como necessária por dois aspetos ideológica e pragmaticamente importantes: (i) a unidade da Nação que, segundo os centralistas, poderia ser posta em causa através de uma fragmentação sucessiva; e (ii) o controle do caciquismo local, que desvirtuava a legislação e procurava interesses próprios, partidários ou pessoais (Alves J. F., 2010).

Observe-se que esses posicionamentos político-jurídicos de Almeida Garrett e Costa Cabral devem ser compreendidos no âmbito da vigência da Carta Outorgada pelo Monarca D. Pedro IV que, por sua vez, não tinha pretensões de implementar os ideais liberais que defendia retoricamente. De facto, e como se teve oportunidade de comentar, o Monarca havia elaborado a Carta Constitucional e, impondo-a perante as Côrtes, havia reproduzido a mesma prática que tinha, antes, aplicado na regulamentação constitucional brasileira, em 1824. A própria figura do Poder Moderador não era, de facto, exercida de forma a assegurar a separação harmônica dos poderes, mas uma maneira de fazer do Monarca um autêntico interventor na liberdade política e administrativa tão cara aos ideários do liberalismo. Sua atuação era obtusa em relação às decisões judiciais e das instâncias administrativas, impedindo que florescesse na sociedade portuguesa as práticas republicanas que já haviam eclodido em outros países europeus e, sobretudo, distanciava-se do liberalismo britânico daquela altura. Se analisados os artigos 99, 100 e 101 da Constituição brasileira de 1824, vê-se claramente que o Poder Moderador era, em última análise, um órgão de poder que enfeixava em si todas as formas de intervenção sobre os demais poderes e isto terá influenciado diretamente as pretensões do Monarca aquando da elaboração da Carta Outorgada de 1826 (Costa E. V., 1999, p. 138).

Então, veja-se que a problemática que se colocava perante as Côrtes era de como proceder uma regulamentação administrativa do Estado português, tendo como pano de fundo uma regulamentação constitucional centralizadora do ponto de vista administrativo e concentradora de poder, do ponto de vista político. De facto, a construção do Estado liberal português colocou duas visões diferentes: (i) uma que seguia o modelo francês, centralizar; e (ii) outra que advogava mais a tradição municipalista portuguesa, descentralizada. Por isso não foi de espantar que os debates

sobre reformas administrativas nas Côrtes de 1822 e nas de 1826-1828 tivessem esta dualidade em confronto. Mouzinho da Silveira, ministro de D. Pedro IV em 1832, vai seguir o modelo francês e é pela sua pena que este tipo de administração pública atinge seu ponto mais alto. Nas Côrtes, um dos grandes opositores a esta visão foi o deputado Francisco António de Campos, que será mais tarde presidente da Câmara Municipal de Lisboa (Hespanha, 2004). Com as sucessivas derrotas das forças do absolutista D. Miguel, o sistema administrativo de 1832 tornou-se um dos mais complexos discutidos pela Câmara e provocou protestos de norte a sul do país. Na verdade, o governo ia substituindo as câmaras por comissões municipais da sua confiança, o que desagradava as populações em geral e aos políticos locais em particular (Manique, 1989). Assim, eleição indireta das câmaras municipais prevista no artigo 11º do Decreto de 1832 foi impraticável. Exemplo disto foi o conflito no Porto, em dezembro de 1833, em que uma revolta popular fez com que os membros da comissão municipal fosse substituída, de forma a acalmar os ânimos da população. Tal conflito vai dar-se também na Câmara de Lisboa e, a este propósito e de um projeto de lei que exigia administradores provinciais com poderes muito vastos e de característica centralizadora dirá Francisco António Campos em 1828, conforme citado em Macello Caetano (1968):

Eu me opurei sempre a semelhante instituição de origem napoleónica e fundada no mais absoluto despotismo (...). Esta instituição é mesmo contrária à natureza do governo representativo, com o qual se não compadece o pôr nas mãos de um indivíduo também a porção de autoridade (...). Um administrador de província (...) é um verdadeiro soberano, que reúne em si todos os poderes; os secretários de Estado não são nada à sua vista. Estes empregados serão úteis nos governos absolutos, mas nos governos livres não podem admitir-se, porque as leis é que imperam e não os indivíduos. (p. 11)

Desta forma ficou clara a posição dos vereadores lisboetas sobre as ideias do governo conservador de D. Pedro IV, e vai iniciar um conjunto de novas políticas hostis, por parte da Câmara de Lisboa à governação central. No entanto, esta hostilidade vai ser seguida por muitas outras câmaras, tendo a de Lisboa assumido um papel de destaque tanto pelo seu estatuto de Capital do país como pela liderança que exerceu neste movimento de contestação (Hespanha, 2004; Manique, 1989).

Importa entender que para além da retórica política dos partidos e personalidades envolvidas na elaboração de um modelo ideal para Portugal, estavam por base duas conceções administrativas básicas: (i) de um lado, uma arquitetura centralista que desdenha das potencialidades do poder local e que prefere circunscrições que respondam mais ao interesse do Poder Central e que, dessa forma, são desenhadas. Este modelo é o modelo que parte de cima para baixo, e que exige uma fiscalização por parte do Poder Central sobre os agentes eleitos. E (ii) por outro lado, um paradigma descentralizador, que é o apoiado pelo vintismo e que quer recuperar as liberdades e autonomias que se afirmam de tradicionais. Este último paradigma preconiza uma espécie de comunidades autónomas, que também como uma espécie de federalismo de baixa intensidade, forma no seu todo uma Nação que por vontade própria quer delegar uma parte do seu poder para o Governo Central (Alves J. F., 2010).

Quer-se destacar a posição de João Baptista da Silva Leitão de Almeida Garrett, na sessão de 21 de janeiro de 1854, na Câmara dos Pares. Aqui, o ilustre pensador, político e escritor português enaltece os princípios tradicionais autonómicos dos povos, e anatemiza a figura dos governadores civis e dos administradores de concelhos como “repugnante excrescência da autoridade que impecendo e intorpecendo a acção municipal em nada coopera para o bem do povo” (Almeida Garrett, 1871, como citado em Alves J. F., 2010, p. 35). Como alternativa, o eminente deputado propõe ele próprio uma visão administrativa mais de acordo com as suas posições de recuperação da autonomia local. Outros eminentes portugueses, como Alexandre Herculano, deram contributos importantes sobre o valor dos municípios, mas cabe destacar Henriques Nogueira com a sua obra de 1856, chamada “O Município no Século XIX” (Nogueira, 1979). Neste livro, Henriques Nogueira aplica-se a discutir as vantagens e desvantagens entre centralização e descentralização; acredita na necessidade dos concelhos serem autossuficientes e por isso não prevê mais do que cem para o território continental português; acima do concelho estariam as regiões; e, finalmente, o poder de um Estado Federal. Para este autor só havia uma hipótese de estas importantes reformas serem adotadas: a instauração da República, já que a Monarquia jamais poderia permitir tal visão político-administrativa do país (Alves J. F., 2010).

Como marcador de época de viragem, salienta-se, também, as alterações que o *Ultimatum* britânico provocou no panorama político português. Destaca-se, exatamente um ano depois do *Ultimatum*, por isso a 11 de janeiro de 1891, poucos dias antes da Revolta do Porto¹⁰, o Partido Republicano Português (PRP) publicita um manifesto que defende o federalismo administrativo e legislativo em que o país seria dividido em províncias e municípios – estes constituiriam uma federação, com assembleias provinciais e a federação das províncias teria expressão na Assembleia Nacional. Deste manifesto, José Jacinto Nunes, em 1891, do Diretório do PRP, elabora um projeto de Código Administrativo que acabará por ser editado em 1894, mas que nunca será convertido em lei. Basicamente, neste documento de Jacinto Nunes, eliminava-se a figura do distrito e dividia-se Portugal continental em províncias, municípios e freguesias; também era afastada completamente a tutela do Poder Central e, por isso, se elegia a extinção de todos os seus representantes (Alves J. F., 2010). Dirá Jacinto Nunes, bastante mais tarde, já no período republicano em 1912, que este projeto foi feito a esperar-se que a República fosse implantada e que esta organização administrativa estava consonante com as dos outros países europeus (Câmara dos Deputados, 1911-1926).

13. Dos atos para a defesa dos interesses do Estado

Perceba-se que a preocupação de Costa Cabral com o controlo do caciquismo local liga-se perfeitamente com o conceito de “desvio de poder” apresentado por José Cretella Júnior (2002), que o classifica como “o uso do poder discricionário para atingir fins privados, divorciados do interesse público” que “ocorre quando a má fé ou qualquer sentimento pessoal informa a edição do ato” (p. 197). Alijado como uma das formas mais disfarçadas de ataque contra a boa governação, ela figura, atualmente,

¹⁰ A Revolta do Porto, de 31 de janeiro de 1891, foi o primeiro movimento que requeria a implantação da República em Portugal e foi embalado, em parte, pelo *Ultimatum* inglês do ano anterior. Nele, estiveram envolvidas figuras militares e civis, que chegaram a proclamar a República nas janelas da Câmara Municipal do Porto. O movimento teve oposição da Guarda Municipal que, em resposta a dois tiros que partiram da multidão, responde com uma descarga de fuzis que vai matar militares e simpatizantes da revolta. Passadas algumas horas, os revoltosos acabam por se render. Alguns dos revoltosos conseguem fugir, enquanto outros foram presos e condenados por conselhos de guerra, a bordo de navios (Chagas & Coelho, 1901).

como um dos institutos jurídicos em matéria administrativa que penaliza o uso da máquina estatal em benefício de interesse próprio ou favorecimento alheio, passível não apenas de sanções administrativas, mas, também, penais. O estudo das práticas administrativa do passado serviram de base para a elaboração de normas jurídicas que estabelecessem sanções para obstaculizar as práticas nocivas ao interesse público, que se convertem em autênticas injustiças contra os administrados (Cretella Júnior, 2002, p. 198).

De facto, a grande questão que toca a defesa dos interesses do Estado contra atos praticados pelos administradores públicos diz respeito à discricionariedade dos mesmos em definir a conveniência e oportunidade para a prática de atos. Com base na legalidade, o Estado de Direito foi sendo forjado para evitar que o Poder Executivo exercesse as suas funções em descompasso com a lei elaborada pelo Legislativo. *Pari passu*, o Poder Judiciário vai se afirmando como um garante da lei, ao impor o controle judicial sobre os atos administrativos. Como bem se destacou na criação do Supremo Tribunal Administrativo (Garcia, 2005), a supressão do Conselho de Estado foi elementar para se assegurar, ao longo de décadas, uma menor influência política na revisão dos atos praticados pelos administradores. Isso entra em consonância direta com a paulatina configuração do liberalismo português oitocentista, que visava expandir as liberdades individuais e coletivas, principalmente no campo económico, com o desiderato claro de conceber normas administrativas que desembaraçassem a indústria e o comércio portugueses.

Entretanto, esse poder discricionário não foi automaticamente submetido à tutela legal que hoje se conhece. De facto, como afirma o jurista francês Michoud (como citado em Queiró, 1942): “Há poder discricionário tódas as vezes que uma autoridade age livremente, sem que a conduta a observar lhe seja ditada antecipadamente por uma regra de direito” (pp. 41-42). Ainda em Queiró (1942), observa-se lição similar de outro autor, desta vez, o jurista germânico Bühler, que define o poder discricionário como: “ausência de direito subjetivo (*subjektiver Rechtsanspruch*) a um determinado comportamento da autoridade, no sujeito estranho à administração (*der Bürger*) em relação ao Estado” (p. 42). Entretanto, estas formulações são de uma fase do Estado de Direito conhecida historicamente como

Estado-Polícia ou Estado Policial, no qual a população estava constantemente submetida ao controlo efetuado por diversos órgãos internos do Estado, que manietavam-lhe as suas liberdades mais elementares, como a de organização política, a de estabelecer negócios e formar empresa e até de limitação ao direito de propriedade (Chapman, 1970). Essa categoria estatal caracteriza-se por um excesso burocrático e uma política elitista, na qual o poder se concentra nas repartições que são ocupadas por agentes públicos que estabelecem relações próximas com o poder político, dando maior aprofundamento a um tipo de regime que pode ser considerado como autoritário (Chapman, 1970, p. 10).

Essas observações só vem a reforçar algo que a História do Direito Administrativo comprova: a de que a limitação dos atos da Administração Pública deveria ser feita por meio do princípio da reserva legal, como já suspeitava Costa Cabral. Isso traz à tona a questão da existência de mecanismos de controle externo que possam avaliar a legalidade e a regularidade dos atos administrativos, sem, contudo, engessar as liberdades individuais e coletivas. Tais formulações vieram com o Estado Liberal, no qual, paulatinamente, foi ganhando espaço a noção de que o Estado não poderia ser um inimigo da população, mas agir em razão do interesse público e para garantir a própria sustentabilidade do Estado (Cretella Júnior, 1951), tanto na sua relação com os administrados, quanto em suas relações comerciais e políticas com outros Estados. É nesse sentido que a Revolta do Porto, de 1891, representa um desses movimentos de liberalização das atividades particulares que, bem como afirmou Jacinto Nunes, só poderia se concretizar na forma republicana de governo.

É por essa razão que foi se construindo uma doutrina especificamente voltada ao Direito Administrativo, dotando-o de princípios gerais que pudesse conferir a estabilidade procurada pelos responsáveis pela elaboração do Código Administrativo de 1878 – tanto que, como visto anteriormente, logo após a implantação da República, logo o Parlamento tratou de reestabelecer a sua vigência, por considerado mais apropriado à realidade política republicana (Caetano, 1935, p. 372). Observe-se que tais princípios gerais servem como uma espécie de base dogmática para a correta aplicação das normas de Direito Administrativo e podem ser encontrados de forma explícita ou implícita no ordenamento jurídico (Jeze, 1949, p. 232). Esses princípios

passam a estar diretamente associados à própria configuração do Estado de Direito, dos quais podem ser citados os três mais elementares: o princípio da legalidade, a partir do qual todas as normas de direito público se estruturam para regular as atividades estatais e as obrigações existentes entre a Administração e os administrados; o princípio do devido processo legal que, em matéria administrativa, obriga o funcionalismo público e os demais órgãos do Poder Executivo a cumprirem os atos da forma como eles são definidos em lei; e o princípio da reserva legal, que impede o Estado de praticar atos que não estejam previamente definidos em lei (Reale, 2002; 2003).

Importa reconhecer que pela tradição jurídica portuguesa, a consolidação das leis não significa criação ou inovação, mas, tão só, uma coordenação com uma apuração do direito vigente. Mas, por isso, será importante esclarecer se o Direito Administrativo é ou não suscetível de codificação. E quanto a este assunto, podem ser consideradas três teses, a primeira onde tal Direito pode e deve sofrer codificação, uma segunda onde o Direito Administrativo só em parte pode ser codificado, e por último, uma outra onde esse Direito não deve ser codificado, seja porque é inconveniente ou impossível fazê-lo. Os que defendem o primeiro ponto, fazem-no por achar as leis administrativas abundantes e com necessidade de modificações numerosas e frequentes. Os que são partidários da codificação dizem que é exatamente por essa legislação ser desordenada que é absolutamente valioso a sua sistematização e ordenação, fazendo, com isto, desaparecer o arbítrio da aplicação dessa legislação esparsa. Os que defendem a codificação parcial ficam numa espécie de opinião intermédia entre os dois opostos. É o caso de Marcello Caetano, que defende as vantagens duma ordenação do Direito Administrativo, mas apenas nos seus princípios básicos:

faz-se mister a realização prévia de consolidações de normas expedidas em tempo e ocasiões diversas, relativas a um mesmo assunto, desde que êste não se afigure, desde logo, suscetível de codificação. Assim se lograria, de pronto, eliminar os inconvenientes óbvios que decorrem do excesso de leis fragmentárias e esparsas, e da desordem e insegurança na ação causadas pelo fato de conterem as leis administrativas, expedidas em diferentes épocas, disposições atinentes às matérias mais heterogêneas. (Barros Júnior, 1949, p. 7)

Com tudo o que foi exposto atrás, parece que foi a desordenação do Direito Administrativo uma das causas de atraso social, técnico-científico, económico de Portugal e, mesmo incitando as divergências político-partidárias que eram muitas vezes empoladas artificialmente (Barros Júnior, 1949).

14. Do contencioso administrativo e judicial

Decidiu-se abordar, neste subcapítulo a questão que já foi introduzida no capítulo dois, quando se falou sobre a avocação de competência dos tribunais judiciais pelos tribunais administrativos. A razão para um aprofundamento desta questão está diretamente ligada à evolução das ideias acerca das relações jurídico-processuais entre a Administração e os administrados que, no século XIX, derivava de uma corrente do pensamento germânico sobre a subtração dos litígios jurídico-administrativos aos tribunais ordinários. A fundamentação maior desta perspectiva deriva da percepção que os juristas da altura tinham em relação à natureza desses processos: enquanto nos processos judiciais haveria um lide a ser resolvida, com a possibilidade de oferta da ampla defesa e do contraditório para que houvesse a realização de uma justiça subjetiva, no caso dos processos administrativos tratava-se da mera aplicação das normas objetivas, o que levava os autores a desqualificarem o polo passivo do processo administrativo e que, necessariamente, retirava deste tipo processual as características de um autêntico processo: o Estado liberal do século XIX via no contencioso administrativo nada mais do que uma discussão sobre os efeitos jurídicos da quebra de uma obrigação do administrado perante a Administração (Velez, 2003, pp. 31-32). Ademais, no âmbito da própria Administração, existem os chamados órgãos políticos e os órgãos propriamente administrativos: enquanto os primeiros possuem prerrogativas de comando, podendo criar e modificar o conteúdo material dos institutos jurídicos, os segundos são espaços de práticas de atos puramente administrativos, sem a mesma competência ampla daqueles órgãos compostos por representantes políticos eleitos e nomeados – conforme seja o sistema jurídico sob análise; isso denota a própria e necessária hierarquia na organização da Administração

Pública, sendo correto afirmar que é um de seus fundamentos essenciais (Cretella Júnior, 1977, p. 305).

De se ressaltar que essa visão sobre a natureza do processo administrativo irá permear a doutrina jurídica continental europeia e fundar uma escola que vê na Administração Pública uma esfera de poder que, tendo a competência para organizar o próprio Estado, terá uma amplitude de ação que somente encontra por limites os princípios da legalidade, da reserva legal e do devido processo legal – que integram e congregam, em última instância analítica, a tutela administrativa:

Em que consiste a tutela administrativa? As pessoas jurídicas públicas, políticas, maiores, de existência necessária podem, não só administrar, como legislar. E têm a capacidade genérica. Pois bem, essas pessoas jurídicas públicas maiores podem dar origem, mediante texto expresso de lei, a entidades menores, que são, por exemplo, as autarquias administrativas. Criada uma autarquia, que é uma pessoa jurídica pública não-política, mas administrativa, esta autarquia não é autônoma. Por isso mesmo, ela é autárquica. Não pode “legislar”, mas pode “administrar”. Mas não se rompe o cordão umbilical entre a entidade maior e a entidade menor, e é precisamente isso que constitui a chamada tutela administrativa. (Cretella Júnior, 1977, p. 313)

Perceba-se que a própria ausência de uma clara distinção entre o que era um órgão político e um órgão propriamente administrativo seria a causa de um desarranjo institucional que provocava os chamados embates políticos que culminaram com diferentes percepções jurídicas na codificação administrativa oitocentista portuguesa. Veja-se que a própria pretensão de Jacinto Nunes e outros de criar uma federação de províncias indica uma concepção equivocada sobre a divisão territorial administrativa portuguesa e a divisão das unidades políticas portuguesas: o eminente pensador confunde Estado com Administração Pública, o que desvirtua a própria concepção de Estado Unitário atualmente vigente. Importa dizer que a divisão política traz consigo uma divisão administrativa própria, e não o contrário. A noção de que os concelhos deveriam ser administrados no Portugal do século XIX por autoridades locais eleitas pelos próprios membros dos concelhos não afasta de todo a prerrogativa política de uma organização ampla e mais abrangente – e, por isso mesmo nacional – que pudesse ser capaz de estabelecer uma codificação genérica e abstrata que pudesse

alcançar tanto as unidades maiores, quanto as menores, como bem destacou Cretella Júnior (1977).

Tendo em vista que a República de 1910 adotou o Código de 1878¹¹, convém traçar algumas considerações sobre os efeitos disto na organização administrativa, principalmente no contexto da autonomia dos concelhos/municípios. Como esse Código tinha um viés descentralizador, acompanhava o disposto no artigo 66 da Constituição Portuguesa de 1911, que impôs constitucionalmente o fim da tutela administrativa, entregando-se apenas aos tribunais judiciais a fiscalização da legalidade dos atos administrativos, intervindo judicialmente sobre a atuação dos órgãos administrativos, como, por exemplo, da Câmaras Municipais (Oliveira A. C., 1991, p. 232). Observe-se que o controlo da legalidade é considerado pela doutrina como ato precípua do Poder Judiciário, não obstante que outras instâncias do Estado também façam apreciação de juízo das normas administrativas, aquando de sua aplicação. O que diferencia essas duas instâncias procedimentais é que as sentenças judiciais têm força de lei, e quando transitam em julgado, reestabelecem ou impõem uma determinada forma de aplicação do direito positivo, do qual não se devem furtar os demais órgãos do Estado:

Os atos administrativos são auto-executáveis. Auto-executório é o ato administrativo que passa a ter eficácia imediatamente, que obriga por si, independentemente de sentença judicial. A esta prerrogativa ou privilégio que é a executoriedade deve a Administração a faculdade de colocar-se em situação de vantagem diante do particular na prossecução do interesse público. A posição da Administração é uma posição vertical ao contrário da posição nivelada ou horizontal que um particular assume diante de outro particular. Pela auto-executoriedade, o ato adquire força motriz especial que o impõe diante do particular, independentemente de nova definição de direitos. As decisões administrativas, que expressam a vontade do poder público, traduzida em atos administrativos, entram em ação, produzem efeitos imediatos, unilateralmente, sem a consulta ao particular ou ao título expedido por autoridade judiciária. (Cretella Júnior, 1977, p. 312).

Como adverte Cretella Júnior (1977), a faculdade de agir da Administração Pública ocorre tão logo se torne necessária a prática de um ato que, previamente determinado em lei, se destine a concretizar algum tipo de finalidade também previamente positivada. O caráter público dos atos administrativos são

¹¹ O Código foi reposto em vigor pelo Decreto de 13 de outubro de 1910, oito dias após a proclamação da República.

necessariamente diversos daqueles praticados pelos privados; enquanto a liberdade de agir da iniciativa privada liga-se ao campo da licitude e encontra por limites apenas as normas proibitivas, o caráter público dos atos administrativos visa concretizar algo que os privados, isoladamente, não conseguem praticar: defender o interesse público. Assim, pode-se concluir, juntamente com Cretella Júnior (1977) que:

A faculdade de exigir coativamente a observância dos próprios atos deriva do conceito de *potestade pública*, sendo-lhe inerente. Sem tal prerrogativa, o interesse público ficaria equiparado e, por vezes, preterido diante do *interesse privado*, ao mesmo tempo em que a vontade do Estado seria inoperante e inóqua. (p. 312)

Finalmente, observe-se que o direito subjetivo da Administração Pública também difere do direito subjetivo dos particulares. Enquanto para estes últimos a faculdade de agir é volitiva, podendo escolher se quer ou não exercer o direito objetivo contido na legislação, para a Administração Pública e para o Estado com um todo a própria existência de um direito objetivo torna a faculdade de agir num “poder-dever”. Isso porque, como bem adverte Cretella Júnior (1977), os membros da Administração Pública são fiscais dos interesses do Estado e da coisa pública, devendo “tomar providências, sempre que o *interesse público* ou o *direito subjetivo público* do administrado esteja em jogo” (p. 313). Essas noções se aplicam de maneira a que a Administração nunca se furte de executar os comandos legais, tão logo se concretize materialmente as hipóteses legais que embasam o seu poder-dever de agir.

CONCLUSÃO

Feitas estas considerações, é preciso que se compreenda que analisar criticamente o passado não é uma tarefa plenamente justa se não for acompanhada de uma leitura que integre os quatro “elos” da História da Administração com outros saberes (Marcos R. M., 2017):

- (i) o elo jurídico, que estabelece a relação entre a História da Administração com a História do direito, concluindo-se pela evidência daquela ser muito mais restrita que a História Geral do Direito e, portanto, conforme a verdade de que as instituições e as pessoas só podem ser compreendidas à luz da História (Marcos, 2017, p. 31);
- (ii) o elo político, que faz a ligação entre o Estado moderno e a História da Administração, já que aquele pressupunha um Estado “que fosse organizado e forte, que colocasse a ordem no lugar da desordem, um Estado perfeito e sem paixões, temendo, porém, as forças populares como se temem as forças da natureza mal contidas e impenitentes” (Marcos, 2017, p. 33). Este facto faz realçar que as circunscrições territoriais uniformes, e uma tendência centralizadora, por outro, fizeram um natural crescimento da administração;
- (iii) o elo económico, que no século XIX (como também havia sido no século XVII), a economia portuguesa tinha uma base jurídica assente no privilégio. Daí que “por parte da administração, havia que manter incólume o senhorio absoluto dos benefícios que estavam atribuídos, quer às grandes companhias de comércio, quer às industriais nascentes” (Marcos, 2017, p. 37). Já no século XIX, a Administração tende, do ponto de vista económico a apoiar o desenvolvimento do capitalismo liberal;
- (iv) e, por último, o elo sociocultural, que começou por ligar os agentes da Administração Pública a um determinado estatuto social, com um determinado peso na sociedade que variou ao longo dos anos. “A

administração permaneceu como um instrumento de inovação social, ora descerrando uma via para o aburguesamento das classes populares, ora abrindo uma fonte de proventos não indecorosos para a nobreza provincial” (Marcos, 2017, p. 40). Pertencer à administração pública dava notoriedade social e, além disso, dava poder (Marcos, 2017, p. 40).

Debruça-se este trabalho sobre a História da Administração Pública do século XIX, mas é evidente que a Administração Pública não começa no século XIX. Visto isso, será importante entender que os elos citados atrás, entre a História da Administração e outras abordagens disciplinares, podem muito bem ser aplicados à época em que os códigos administrativos veem de alguma forma substituir os forais (Marcos, 2017, p. 348; Costa & Marcos, 2018, p. 495). Ao longo de muitos anos, foram sendo apontados os defeitos e inaptidões que os forais vigentes tinham em relação à nova realidade sociocultural, económico e política. Em Carta Régia de 7 de março de 1810, o Monarca ainda no Rio de Janeiro, fala da necessidade de acabar com os forais que se tornam em muitos locais um peso enorme para os administrados (Marcos, 2017, p. 349). A legislação foraleira teve, a propósito disto, uma profunda análise dos parlamentares e, em 3 de junho de 1822, as Côrtes Constituintes determinam a redução dos forais. No entanto, as reviravoltas políticas fazem com que, em 5 de junho de 1824, os forais fossem reestabelecidos, embora mantendo-se a supressão dos direitos banais¹² que estava prevista na Carta de Lei de 5 abril de 1821 (Costa & Marcos, p. 496).

Em 13 de agosto de 1832, Mouzinho da Silveira acaba com os “foros, censos e de toda a sorte de prestações, sobre bens nacionais ou provenientes da Coroa, que houvessem resultado de forais ou de contratos enfitêuticos” (Marcos, 2017, p. 349). Apesar de algumas reações críticas, a extinção dos forais não era possível de travar na nova realidade portuguesa e a Carta de Lei de 22 de junho de 1846 acabará, definitivamente, com eles, através duma adaptação e ampliação das normas contidas na Lei de Mouzinho da Silveira (Marcos, 2017, p. 349). Já o Regulamento de 11 de

¹² De acordo com Costa & Marcos (2018, p. 496, nota de rodapé nº 1), a definição de direitos banais é: “os que se traduziam na cobrança de determinadas prestações pelas entidades senhoriais, em contrapartida da utilização de certas coisas, sobretudo meios de produção, como moinhos, azenhas, fornos, lagares, prensas e açougues”.

agosto de 1847 contém “as normas a observar na conversão e redução dos foros, censos e pensões” (Costa & Marcos, 2018, p. 496).

A utilização da extinção dos forais, como exemplo ilustrativo da ligação entre a História da Administração e as características políticas, sociais, culturais e económicas de uma determinada sociedade, demonstra a fragilidade de um estudo jurídico-histórico que não esteja atento às vicissitudes que envolvem a própria Administração Pública. Nos dizeres de Rui Marcos (2017): “A administração pública, longe de se diluir, é um condicionado-condicionante no todo histórico em que se entrega” (p. 30). É por essa razão que a cautela no exame do passado seja a bússola orientadora dos estudos das Ciências Histórico-Jurídicas. A busca pelas fontes primárias e secundárias, aliada ao exame doutrinário técnico-científico, são cruciais para que se possa apreender, senão a totalidade dos fenômenos históricos aqui identificados – tarefa hercúlea e desproporcional para uma investigação individual –, pelo menos seja coerente em relação à contextualização na qual a Administração é avaliada.

Foi pelas razões acima aventadas que se buscou articular os textos constitucionais e os códigos administrativos oitocentistas. Como se verificou no exame dos capítulos que compõem esta dissertação, a introdução da ideologia liberal na política portuguesa foi calcada não apenas pela disseminação de ideais desprovidos de conteúdo pragmático, mas, sim, por uma transformação socioeconómica que alterou profundamente as formas de prestação de trabalho e toda a estrutura económica então vigente em Portugal. O advento do capitalismo e a consequente expansão do comércio internacional, provocava os políticos portugueses, no sentido em que os obrigava a atualizar suas agendas políticas para dar uma nova conformação às relações jurídicas e políticas do Estado português. Entretanto, é evidente que a resistência conservadora, nomeadamente aquela que se fundava fortemente na manutenção da Monarquia, atravancava o avanço dessa nova configuração estatal, impedindo a remodelação institucional do Estado português do século XIX. Essa influência conservadora fica clara na própria longevidade da Carta Outorgada por D. Pedro IV e as sucessivas tentativas de diminuição do Poder Central que insistia em se apoderar da máquina pública e manter inalteradas a maioria das relações de poder no Estado.

A conturbada vigência dos diferentes códigos administrativos é o reflexo principal dessa conturbada vida política nacional. As idas e vindas de novos documentos legais e a propositura de novos projetos de lei eram maximizadas pelas disputas inerentes ao rotativismo; essas alterações, muitas vezes, não chegavam a contemplar mudanças realmente substanciais para uma modernização da administração estatal, mas, sim, expressar a agenda política dos partidos que se alternavam no poder. Como se viu, essa instabilidade política logo se traduziu numa instabilidade económica e financeira, além de dificultar a aproximação política de Portugal em relação às demais potências europeias. Mesmo que se pudesse que a tradição/cultura administrativista tenha um mais que salutar peso nas tomadas de decisão política que deram origem às diversas codificações, era de se esperar que algo de sólido permanecesse inalterado para que os investidores privados depositassem sua confiança – e seu capital – em Portugal, como se teve oportunidade de discutir.

Ao fim e ao cabo, o que se pode denotar desse longo e conturbado processo de codificação é um constante embate em torno da manutenção ou extinção da centralização político-administrativa. Porém, observando o passado com a lente do presente, pode-se dizer que a estrutura oitocentista da Administração Pública era fortemente marcada pela mistura/confusão entre os interesses privados e de grupos de interesse com aquilo que Cretella Júnior e Rui Marcos denotam como o fim maior da Administração Pública: a defesa do interesse público. Todas as vezes em que o interesse dos privados invade a esfera pública se perde de vista aquilo que se chama ordem pública e social, compete às elites políticas reestabelecer a finalidade última da Administração Pública, que é a de ordenar as instituições e fazer cumprir o seu dever de tutela administrativa dos interesses dos administrados, que faz estável a vivência de uma civilização que consagra o Estado como representante legal do interesse público.

BIBLIOGRAFIA

- Alexandre, V. (1993). *Os Sentidos do Império. Questão Nacional e Questão Colonial na Crise do Antigo Regime Português*. Lisboa: Afrontamento.
- Almeida, P. T., Branco, R., & Sousa, P. S. (2016). El Estado en el Portugal decimonónico: el liberalismo entre el sueño y la razón. *Historia y Política*, 36, 129-160. Obtido de https://run.unl.pt/bitstream/10362/21134/1/EL_ESTADO_EN_EL_PORTUGAL_DECIMONONICO_.pdf
- Almeida-Garrett, J. B. (1871). *Discursos parlamentares e memórias biográficas*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Alves, J. F. (1991). Rodrigues de Freitas: entre a "Janeirinha" e o "31 de Janeiro". Em Centro de História da Universidade do Porto, *Estudos de História Contemporânea Portuguesa - Homenagem ao Professor Vítor de Sá* (pp. 377-390). Porto: Livros Horizonte.
- Alves, J. F. (2010). Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo. *História: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 11, 33-59. Obtido de <https://ojs.letras.up.pt/index.php/historia/article/download/3649/3405>
- Andrade, D. P. (2011). *Paixões, sentimentos morais e emoções. Uma história do poder emocional sobre o homem econômico*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP). Obtido em 3 de maio de 2020, de https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14022012-170158/publico/2011_DanielPereiraAndrade.pdf
- Andrade, J. (1983). *A Revolução de 1820: a conspiração*. Porto: Porto Editora.
- Araújo, A. d., & Brito, M. N. (2008). Os alvares do constitucionalismo português na governação de João Franco. *Revista Julgar*, 5, 141-155.
- Barros Júnior, C. S. (1949). A codificação do Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, 18(1), 1-7. Obtido de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/11175/10144>
- Benson, B. L. (1989). The Spontaneous Evolution of Commercial Law. *Southern Economic Journal*, 55(3), 644-661. doi:10.2307/1059579
- Bonavides, P. (2020). *Curso de Direito Constitucional* (33ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores.
- Bonifácio, M. F. (1984). 1834-42: a Inglaterra perante a evolução política portuguesa (hipóteses para a revisão de versões correntes). *Análise Social*, 20, 467-488.
- Bonifácio, M. F. (2002). *O Século XIX Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Botelho, C. S. (2013). A História faz a Constituição ou a Constituição faz a História? Reflexões sobre a História Constitucional Portuguesa. *Congresso Internacional "Entre a História e o Direito" – Homenagem a António Hespanha* (pp. 229-247). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

- Caetano, M. (1935). *A codificação administrativa em Portugal: um século de experiências - 1836-1935*. Lisboa: Imprensa Nacional de Publicidade.
- Caetano, M. (1968). Os antecedentes da Reforma Administrativa de 1832. *Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XXII, 5-104.
- Caetano, M. (1994). *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Câmara dos Deputados. (1911-1926). *Diário da Câmara dos Deputados, Sessão de 28 de maio de 1912*. Obtido de DCD: <http://debates.parlamento.pt/>
- Cappellini, E. (1995). *Problemas e perspectivas de Direito Canônico*. São Paulo: Edições Loyola.
- Carneiro de Moura, J. L. (1913). *A História administrativa, colonial e política de Portugal*. Lisboa: Typographia do Anuario Commercial.
- Castilho, R. (2017). *Filosofia do Direito* (4ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Catroga, F. (2004). Natureza e História na Fundamentação do Municipalismo da Revolução Liberal ao Estado Novo (uma síntese). Em FLUP, *Estudos em Homenagem a Luís António de Oliveira Ramos* (pp. 40-420). Porto: Universidade do Porto.
- Chagas, J., & Coelho, T. (1901). *História da revolta do Porto de 31 de janeiro de 1891*. Lisboa: Empreza Democrática de Portugal.
- Chapman, B. (1970). *Police State*. London: Macmillan Education.
- Cordeiro, C. (2011). Aristides Moreira da Mota e a Liberdade. Em E. C. Leal, *República e Liberdade* (pp. 219-232). Lisboa: Centro de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Côrtes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa. (1822). *Constituição de 23 de setembro de 1822*. Obtido de Assembleia da República Portuguesa: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>
- Costa, E. V. (1999). *Da monarquia à república: momentos decisivos* (7ª ed.). São Paulo: Fundação Editora da UNESP.
- Costa, M. J., & Marcos, R. M. (2018). *História do Direito Português* (5ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Cretella Júnior, J. (1951). *Da codificação do Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Cretella Júnior, J. (1977). Fundamentos do Direito Administrativo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 299-317. Obtido de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66798/69408>
- Cretella Júnior, J. (2002). A prova no "desvio de poder". *Revista de Direito Administrativo*, 197-216. Obtido de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46342/45113>
- Daun, J. S. (1823). *Diorama de Portugal nos 33 mezes constitucio-naes: ou, Golpe de vista sobre a Revolução de 1820 - A Constituição de 1822 - A Restauração de 1823. E acontecimentos posteriores até ao fim de Outubro do mesmo anno*. Lisboa: Impressão Regia. Obtido de <http://id.lib.harvard.edu/alma/990035737180203941/catalog>

- Demo, W. (2016). *Manual de história do Direito* (5ª ed.). Curitiba: Alteridade.
- Facchini Neto, E. (2013). Code civil francês: gênese e difusão de um modelo. *Revista de Informação Legislativa*, 50(198), 59-88. Obtido em 12 de junho de 2020, de http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11456/2/Code_Civil_frances_genese_e_difusao_de_um_modelo.pdf
- Fernandes, J. M. (2012). *A contenda entre o poder central e a sociedade: a reforma administrativa de 1867 no desabrochar do movimento da «Janeirinha»*. Universidade do Minho, Mestrado em História. Minho: Universidade do Minho. Obtido de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/23364/1/Jorge%20Manuel%20Dias%20Fernandes.pdf>
- Fernandes, P. J. (2012). *Os Actos Adicionais à Carta Constitucional de 1826*. *Historia Constitucional*, n. 13, 2012. *Revista Eletrónica*. Obtido de <http://www.historiaconstitucional.com>, págs. 563-583.
- Garcia, M. d. (1994). *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Garcia, M. d. (2005). *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo* (2ª ed.). Lisboa: Supremo Tribunal Administrativo. E-book. Obtido de <https://www.stadministrativo.pt/historia/>
- Gonçalves, A. L. (2012). Aspectos da história e da historiografia sobre o Brasil e Portugal das primeiras décadas do século XIX. *Revista História da Historiografia*, 5(10), 32-53. doi:<https://doi.org/10.15848/hh.v0i10.495>
- Gouveia, J. B. (2009). *Manual de Direito Constitucional* (3ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Hespanha, A. M. (2004). *Guiando a mão invisível: direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina.
- Jeze, G. (1949). *Princípios generales del derecho administrativo* (7ª ed., Vol. III). Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Lains, P. (2002). *História da Caixa Geral de Depósitos, 1876-1910. Política e Finanças no Liberalismo Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lains, P. (2006). *Los progresos del atraso. Una nueva historia económica de Portugal, 1842-1992*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Leal, E. C. (2011). Augusto Alves da Veiga e a República. Em E. C. Leal, *República e Liberdade* (pp. 21-36). Lisboa: Centro de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Maia, P. S. (2009). Teoria do órgão e jurisdição administrativa no contexto constitucional alemão do século XIX. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 7(1), 383-396. doi:<https://doi.org/10.32586/rcda.v7i1.299>
- Malheiro da Silva, A. B. (1994). *O miguelismo na história contemporânea de Portugal*. Braga: Editorial Franciscana.
- Manique, A. P. (1989). *Mouzinho da Silveira: liberalismo e administração pública*. Lisboa: Livros Horizonte.

- Marcos, R. (2005). *A História da Administração Pública: relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de ensino*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Marcos, R. (2017). *História da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Marques, A. H. (1991). *Portugal, da Monarquia para a República*. Lisboa: Editorial Presença.
- Martuscelli, D. E. (2018). O golpe de Estado como fenômeno indissociável dos conflitos de classe. *Democraciones*, 1-15. Obtido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56590468/13.-Martuscelli.pdf?1526569210=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_golpe_de_Estado_como_fenomeno_indissoc.pdf&Expires=1598974407&Signature=ZoB6VGUAGuFbNuxA2VXIWVvrlVfmVfHB2b3cJ3MY9Bbjo1ZCK0Mz
- Mata, M. E. (1993). *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*. Lisboa: Banco de Portugal.
- Matez, J. A. (2016). *Do Império por cumprir I: Portugal e seu d'além. Entre o ter e o estar (1820-1925)*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Menezes, P. B. (1974). *As constituições outorgadas ao Império do Brasil e ao reino de Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça, Arquivo Nacional.
- Mesquita, A. P. (2006). *O pensamento político português no século XIX: uma síntese histórico-crítica*. Lisboa: Imprensa Nacional / Casa da Moeda.
- Miranda, J. (2004). *As constituições portuguesas de 1822 ao texto atual da Constituição* (5ª ed.). Lisboa: Editora Petrony.
- Moncada, C. d. (2009). *A Relação Jurídica Administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moniz, A. R. (2011). Traços da evolução do Direito Administrativo Português. *Boletim da Faculdade de Direito - Separata*, LXXXVII, 243-218.
- Nascimento, W. V. (2011). *Lições de história do direito* (15ª ed.). Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Nogueira, J. F. (1979). *Obras completas*. (A. C. Leal da Silva, Ed.) Lisboa: Imprensa Nacional.
- Oliveira, A. C. (1991). La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía. *Documentación Administrativa - INAP*, 228, 225-256. Obtido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/5264/5318>
- Oliveira, C. d. (1995). *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa: Círculo de Leitores e Autores.
- Pansey, P. P. (1820). *Du pouvoir municipal, de sa nature, de ses attributions: et de ses rapports avec l'autorité judiciaire*. Paris: Libraire Theophile Barrois Père.
- Pereira, A. M. (1959). *Governantes de Portugal: desde 1820 até ao Dr. Salazar*. Porto: Edições Manuel Barreira.
- Pinto, A. C., & Monteiro, N. G. (2013). *A História Contemporânea de Portugal (1808-2010). O Colapso do Império e a Revolução Liberal (1834-1890)* (Vol. II). Lisboa: Fundação MAPFRE.

- Pinto, S. M. (2018a). Da polícia dos bens nacionais de uso geral e comum: licenciamento, servidões e restrições impostas à propriedade particular para utilidade pública em Portugal de oitocentos. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos - Sección historia del derecho europeo*, 40, 237-266. Obtido de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rehj/n40/0716-5455-rehj-40-00237.pdf>
- Pinto, S. M. (2018b). Demolir ou reparar: das normas jurídicas portuguesas para edifícios em ruína (séculos XV a XIX). *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 89-108. doi:https://doi.org/10.14195/1645-2259_18_5
- Queiró, A. R. (1942). A teoria do desvio de poder em Direito Administrativo. *Revista da Faculdade de Direito*, 41-79. Obtido de <https://pt.slideshare.net/adrianosoaresdacosta/afonso-rodrigues-queir-a-teoria-do-desvio-de-poder-em-direito-administrativo-rda-vol-6-1946>
- Queiró, A. R. (1976). *Lições de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Editora da Universidade de Coimbra.
- Ramos, R., Vasconcelos e Sousa, B., & Monteiro, N. G. (2009). *História de Portugal*. Lisboa: A Esfera dos Livros. E-book.
- Reale, M. (2002). *Filosofia do Direito* (20ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Reale, M. (2003). *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Santos, L. A. (2001). A crise financeira de 1891: uma tentativa de explicação. *Análise Social*, XXXVI, 185-207.
- Sardica, J. M. (1997). Os partidos políticos no Portugal oitocentista (discursos historiográficos e opiniões contemporâneas). *Análise Social*, XXXII(142), 557-601.
- Serra, J. B. (1988). As reformas da administração local de 1872 a 1910. *Análise Social*, 24(103-104), 1037-1066. Obtido de https://www.jstor.org/stable/41010807?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents
- Serrão, J. (1976). *Pequeno Dicionário de História de Portugal*. Lisboa: Lisboa, Iniciativas Editoriais. E-book.
- Silva, H. D. (2012). Reformas administrativas em Portugal desde o século XIX. *Revista Jurídica*, 1, 65-97. Obtido de <https://core.ac.uk/download/pdf/48579487.pdf>
- Soares, R. M. (2015). *Elementos de Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Sousa, P. S. (2007). A construção do aparelho periférico do Ministério da Fazenda em Portugal (1832-1878). Em P. T. Almeida, & R. Branco,), *Burocracia, Estado e Território: Portugal e Espanha nos séculos XIX e XX* (pp. 83-108). Lisboa: Livros Horizonte.
- Suanzes-Carpegna, J. V. (2012). El primer constitucionalismo español y portugués: Un estudio comparado. *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 13, 99-117. Obtido em 10 de junho de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4021053.pdf>
- Teixeira, M. C. (1992). As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940. *Análise Social*, 27(115), 65-89.

UNL. (2020). *João Lopes Carneiro de Moura (1868-1944)*. Obtido de Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa : https://www.fd.unl.pt/ConteudosAreasDetalhe_DT.asp?l=1&ID=1386

Velez, P. R. (2003). *O fundamento da jurisdição administrativa portuguesa*. 5º Programa de Mestrado e Doutoramento, Faculdade de Direito. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Obtido de https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/PVL_MA_30318.pdf