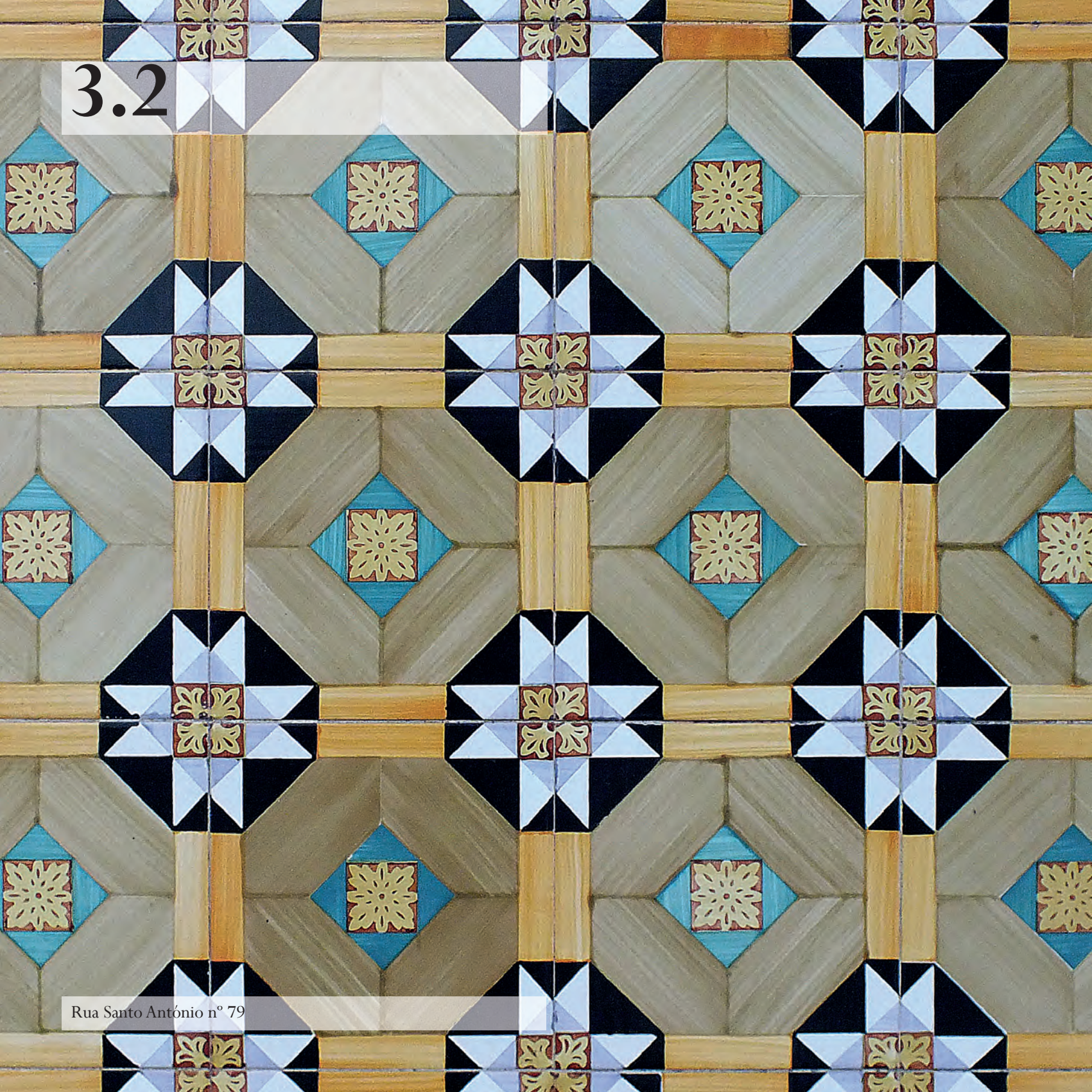


3.2



Rua Santo António n° 79

### 3.2 O “Desejado”. O poder local, o projeto de código administrativo republicano e suas atribuições <sup>1</sup>

**Mas preocupa-o menos uma Constituição do que uma reforma administrativa e uma lei eleitoral. O que deseja é que a República não seja o regime do domínio da classe dos políticos. Por isso mesmo, partidário da democracia directa, que é, a seu ver, o único regime em que os políticos são metidos na ordem.**

**O que quer é que a República não seja a continuação da monarquia. E se for uma República parlamentar, sem ter feito uma larga reforma administrativa, sem ter organizado uma honesta lei eleitoral e ter tornado independentes os funcionários públicos, a República parlamentar será uma mentira, como foi a monarquia constitucional.** João de Meneses, Assembleia Nacional

Constituinte, sessão de 12.7.1911 (Actas, notas taquigráficas).

A “reforma administrativa”, enquanto desenho dos poderes públicos nas suas diversas escalas e respectivas articulações, sempre se inscreveu nas preocupações de (re)construção do Estado constitucional, independentemente do regime, mas a expressão, por si só e na sua abrangência, podia recobrir as mais diversas configurações, servindo mais para enfrentar o que se combatia, do que para se explicitar o que se desejava. Assim, aconteceu com a Primeira República (1910-1926), com os republicanos unidos na propaganda contra a maioria dos modelos centralistas do regime monárquico, mas desencontrados no que se referia a um figurino único a adoptar na reforma que depois se propunham implementar, em face da diversidade ideológica e/ou das clivagens partidárias.

Assim, a 11 de Janeiro de 1891, no Manifesto do Partido Republicano Português, depois de se exautorar a monarquia, só se entrevia, naturalmente, uma solução para a crise nacional que o Ultimatum pusera a nu precisamente um ano antes. Essa solução era a proclamação da República, como forma de dar início à “obra gloriosa da reorganização de Portugal”, com os republicanos a auto-proclamarem-se herdeiros das nobres gerações de 1384, 1640, 1820 e 1834. No campo das propostas de acção revolucionária a desenvolver, o PRP apresentava, em paralelo com a realização pelo Estado da “isonomia” (igualdade perante a Lei, na formação da Lei, na execução da Lei), a “organização dos poderes do Estado” e a “fixação das garantias individuais”. No desdobramento da organização do Estado, surgia, à cabeça, a *Federação de Municípios*, que legislaria em assembleias provinciais sobre segurança, economia e instrução, dependendo da homologação da Assembleia Nacional. Seguia-se a *Federação das Províncias*, que legislaria em Assembleia Nacional, sancionando as determinações das assembleias provinciais e velando pela autonomia e integridade nacional. E, na pormenorização da fixação das garantias individuais, surgiam, no campo das liberdades políticas, as garantias de sufrágio universal, representação de minorias, autonomia municipal, descentralização e administração civil das

---

[1] Intervenção no Encontro “A 1ª República nos Municípios Portugueses”, Museu Bernardino Machado / Casa das Artes, Vila Nova de Famalicão, 26 e 27 de Novembro de 2010.

províncias ultramarinas. Havia muitos outros tópicos programáticos, mas os apontados são os que directamente se articulavam com o poder local, implicando uma reforma administrativa. Naturalmente, o directório do Partido que assinava o Manifesto (Teófilo Braga, Bernardino Pinheiro, José Jacinto Nunes, Manuel de Arriaga, J. F. de Azevedo e Silva, Francisco Christo) via na totalidade do documento um “código doutrinário”, a base de um programa para a reorganização nacional, convidando a imprensa republicana e os conferencistas democráticos a desenvolverem os vários tópicos, o que aconteceu ao longo de quase duas décadas de propaganda republicana<sup>2</sup>.

As perspectivas de um poder diferente, que devolveria a soberania ao povo e seria próximo do cidadão, num processo ascendente em que a vontade da base determinaria as decisões do topo, emergiram no horizonte da revolução. E, assim, a questão do poder local tornou-se um dos temas mais vivos do ideário republicano, suscitando um longo debate durante a fase de combate político e de afirmação ideológica do movimento face ao agonizar da monarquia. Fornecia-se, desta forma, identidade ao republicanismo, dada a subalternização vivida nos espaços periféricos, esquecidos pelos interesses e pelas manobras do centro político. A condenação do centralismo, a defesa das comunidades locais, o combate ao caciquismo e a organização eleitoral, a luta pela afirmação de uma opinião pública forte e de um exercício de cidadania ao nível local eram vectores constantemente afirmados no discurso republicano, articulados com as suas propostas administrativas em que o federalismo e o municipalismo surgiam como varinhas de condão, numa combinação entre as tradições históricas recuperadas e ideias novas. É certo que o discurso republicano teve um eco bem maior junto das camadas urbanas, em particular em Lisboa e Porto (cidades com estatuto especial desde 1896 no quadro do código administrativo da responsabilidade de João Franco) do que nas zonas rurais e nas cidades secundárias, embora para estas o discurso sobre o poder local pudesse ser mais apelativo e determinante, facilitando a adesão das elites locais aos ideais republicanos. Mas, uma vez proclamada a República, como se processou essa transposição do ideário para a acção política controlada agora pelos agentes da propaganda de antes? Procuraremos vislumbrar as linhas de força dessa transposição, através do levantamento do processo de elaboração de um novo código administrativo no Congresso da República e das afirmações políticas subjacentes ao nível das duas câmaras - a Câmara dos Deputados e o Senado.

### **A herança histórica**

Em quase todas as ocasiões, os republicanos se afirmavam como defensores da tradição e, como evolucionistas que, na sua maioria, eram, compatibilizavam a história com a ciência, a tradição com a novidade. Simpatizavam com as tradições municipais do Antigo Regime, enquanto modelos de resistência à opressão senhorial, na representação veiculada pela historiografia e literatura românticas. Cultivavam a memória do liberalismo radical, aí se incluindo o ideário vintista, o setembrismo e as movimentações populares da Maria da Fonte e da Patuleia (1846-

---

[2] CHAGAS; COELHO, 1901:152-163.

1847), de onde saíram as primeiras adesões ao republicanismo na onda de rejeição da aliança do trono com o cabralismo. E, ao mesmo tempo, surgem como modernizadores, ligados ao positivismo, ao cientismo e a outras correntes de pensamento<sup>3</sup>.

No campo da reforma administrativa republicana, há uma referência perdurável ao vintismo e à sua preocupação com a procura de leis naturais e étnicas para as divisões administrativas. O republicanismo evocará frequentemente as soluções preconizadas pelas Cortes Constituintes de 1821-1822 (Decreto de 17.7.1822), pelas quais o reino, no seu espaço continental, era dividido em províncias, concelhos e freguesias (6 províncias – Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve; 26 divisões eleitorais, 785 concelhos, 4086 freguesias), tendo legislado a reforma dos concelhos (Lei de 20.7.1822) pela qual tornavam todos os cargos electivos anualmente, procurando “restituir às câmaras a sua antiga dignidade”<sup>4</sup>. Em contraponto, o republicanismo formula uma condenação persistente do modelo administrativo cartista, de inspiração francesa, a partir da reforma conduzida, ainda nos Açores, por Mouzinho da Silveira. Com variações iniciais de nomenclatura, as sucessivas reformas do regime cartista esqueceriam a província como unidade administrativa, introduzindo uma outra, o distrito, à frente do qual estaria o *governador civil*, enquanto representante do governo central, numa cadeia hierárquica que incluía o *administrador do concelho*, no município, e o *regedor*, na junta da paróquia (que era presidida pelo pároco), para fiscalizar e tutelar os eleitos locais, num sistema de administração que reportava ao centro político, cristalizado a partir do Código Administrativo de 1842, de Costa Cabral. Se o centralismo inicial de Silveira se podia justificar numa fase de guerra civil com forte desequilíbrio de forças, a sua persistência ao longo do tempo procurava legitimar-se com o argumento de evitar os abusos remanescentes dos senhoralismos locais e assegurar a unidade da Nação.

---

[3] BRAGA: 1983.

[4] ARRIAGA, 1886:33+.

A condenação política do centralismo (cujo esquecimento da periferia e múltiplos abusos por parte das autoridades e influentes o deslegitimavam) fora levada a cabo essencialmente pelos setembristas e desembocou como herança nos republicanos, que invocavam os ideais democráticos de Passos Manuel e seus correligionários (governo a partir de baixo, ou auto-governo, sem tutela do poder central). Assim, fizeram eco do estendal de queixas sobre os representantes do poder central, do seu papel policial e político, usado para o controlo eleitoral, vulgo caciquismo. Valorizavam o código administrativo mais descentralizador (de Rodrigues Sampaio, 1878), que concedia às câmaras mais poderes fiscais e de execução, nomeadamente na criação de escolas, mas que a monarquia não soubera aplicar – diziam –, substituindo-o por outros mais centralistas. Em suma: eram a favor da descentralização, assente no discurso da recuperação das liberdades tradicionais, da autonomia das circunscrições locais e no pressuposto do seu naturalismo, condições necessárias para se promover o progresso; eram contra o centralismo, adepto de circunscrições desenhadas em gabinete, à luz da razão mas também da pressão dos influentes, com poderes locais eleitos mas frágeis, influenciáveis e, por isso,

tutelados por magistrados nomeados pelo poder central.

Um dos textos mais referenciados pelos republicanos era o célebre discurso de Almeida Garrett na Câmara dos Pares (sessão de 21.01.1854), sublinhando as suas contundentes críticas ao modelo vigente e a sua proposta de uma reforma administrativa. Garrett criticava o abandono do princípio tradicional de que o povo se deve governar a si mesmo e os dispositivos centralistas adoptados, anatematizando a “infinitude de governadores civis que não sei se governam” e a figura do administrador do concelho como “repugnante excrescência da autoridade que impecendo e intorpecendo a acção municipal em nada coopera para o bem do povo”). E propunha um conjunto de bases para a elaboração de um novo Código Administrativo que, por exemplo, retomava a província como divisão administrativa, à frente da qual estaria o governador civil, a qual se dividiria em comarcas, esta em concelhos e estes em paróquias, desaparecendo a administração do concelho<sup>5</sup>.

Mas os republicanos integram ainda os contributos históricos de Alexandre Herculano sobre os municípios e, principalmente, as propostas de José Félix Henriques Nogueira, a partir dos seus *Estudos sobre a Reforma em Portugal* e, sobretudo, da sua obra *O Município no Século XIX* (1856), na qual desenvolve uma teoria para a construção de um município moderno, concebendo o municipalismo uma utopia regeneradora, que ainda hoje se formula<sup>6</sup>. Nesta obra, Henriques Nogueira, apresenta uma concepção do novo município: sublinha as vantagens da descentralização; concebe o município como unidade administrativa de conciliação e promoção dos interesses de todos os habitantes e, ao mesmo tempo, como fragmento político motor para assegurar o acompanhamento do progresso; esquematiza o município organizado de forma racional, com princípios eleitorais claros e de autonomia; defende ajustamentos nas dimensões dos concelhos, concebendo apenas 100 auto-suficientes, a que se seguiriam unidades mais amplas, as regiões, e finalmente, um estado federado, dotado de um poder central com poderes escassos. Para Henriques Nogueira tudo passava pela adopção da República, a qual, adoptando a democracia, permitiria a livre associação, levando à defesa e consolidação do município e este à federação, que seria a base da Nação<sup>7</sup>. Henriques Nogueira, faleceu precocemente, mas tornou-se, através da sua obra, um mentor das primeiras gerações do republicanismo para as questões do poder local, tendo-se criado um clube “Henriques Nogueira”, considerado fundamental na organização do movimento republicano<sup>8</sup>.

Outros contributos dispersos seriam caldeados na ideologia do movimento, recuperando críticas expressas na imprensa e no parlamento, não se esquecendo as posições federalistas que se cultivaram de uma forma aprofundada desde os anos 70 (Felizardo de Lima, em 1873, criava o jornal *O Rebate*, que propunha uma República Democrática e Federal Portuguesa), a que outros se seguiriam, como Teixeira Bastos (1886) e, de novo, Felizardo de Lima, agora com *O Radical* (1888).

---

[5] ALMEIDA-GARRETT, 1871: 176-195.

[6] NOGUEIRA, 1979.

[7] CATROGA, 1999: 109-119.

[8] BRAGA, 1983: 69-75.

## O Manifesto do PRP

No quadro da agitação política posterior ao Ultimatum inglês, o Directório do Partido Republicano, através da realização de um congresso, condensou num programa formal os seus posicionamentos políticos, daí emergindo o Manifesto do Partido Republicano Português (PRP), que foi dado a conhecer, simbolicamente, a 11 de Janeiro de 1891, ou seja, no primeiro aniversário do Ultimatum e, estrategicamente, vinte dias antes da Revolta do Porto<sup>9</sup>. Consagrando também o federalismo e o municipalismo, previa a divisão administrativa do país em municípios e províncias, como já vimos em linhas anteriores. Para objectivar esses princípios de organização administrativa, o Directório do Partido Republicano encarregou um dos seus membros, José Jacinto Nunes, logo em 1891, de elaborar um projecto de código administrativo, que foi editado em 1894. Esse projecto consagrava os princípios do Manifesto, eliminando da divisão administrativa o distrito; garantia ao poder local os princípios de não ingerência do Poder Executivo, de autonomia financeira, bem como a divisão dos corpos administrativos em executivo e deliberativo; afastava a tutela do poder central; prometia a extinção dos magistrados locais da tutela (governadores civis, administradores do concelho, regedores). Como dirá mais tarde (1912), na Câmara de Deputados, Jacinto Nunes, o projecto foi elaborado em harmonia com o programa feito por Teófilo Braga, a pedido do Directório, sendo um projecto típico de oposição, “quando se não esperava que a República fosse proclamada dentro de poucos anos, obedecia ao “princípio da federação dos municípios”<sup>10</sup>.

---

[9] CHAGAS; COELHO, 1901:152-163.  
[10] DCD, sessão de 28.05.1912.

O Partido Republicano desenvolveu, pois, uma doutrina sobre o poder local ponderada sobre a crítica aos erros das experiências liberais neste domínio, sugerindo amplas transformações, que foram glosadas ao longo de duas décadas pelos respectivos militantes, gerando expectativas sobre a futura revolução republicana na administração local. Não por caso, ao longo da primeira década do século XX, os republicanos conquistaram crescentemente lugares em múltiplas vereações, incluindo maiorias em Lisboa e Porto.

## O papel de António José de Almeida como ministro do Interior do Governo Provisório (decretos de 13 e 25 de Outubro)

Com a revolução de 5 de Outubro, o ministro do Interior (nova designação para a antiga pasta do Reino) do Governo Provisório da República, António José de Almeida, procurou de imediato responder às “aspirações liberais e democráticas” do poder local. E, enquanto não se produzisse nova legislação para este domínio, por decreto de 13.10.1910, declarou em vigor o código administrativo de 1878 (Carta de Lei de 6 de Maio, o “código de Rodrigues Sampaio”). Encontrava-se em vigor, na altura da revolução, o Código Administrativo de 1896 (Carta de Lei de 4 de Maio, o “código de João Franco”), muito combatido pela sua “estrutura intensamente conservadora, que de modo algum se harmoniza com as doutrinas do sistema republicano”, conforme o referido decreto, que acrescentava:

**Urge revogar a sua vigência, a fim de restituir à vida local incentivos e energias capazes de permitir aos cidadãos uma fecunda actividade administrativa, que engrandeça todos os agregados nacionais e fomenta o seu desenvolvimento e a sua riqueza, ao mesmo tempo que permita aos cidadãos uma ingerência sempre salutar na vida íntima da Nação. Desta forma o Governo dá público testemunho do seu amor pelos princípios liberais e dos seus propósitos de descentralizar a administração; e tendo felizmente o país entrado numa época de tranquilidade, que já permite dar à administração pública uma garantida estabilidade, pode o Governo substituir a situação recentemente estabelecida por uma mais orgânica e profícua, aproveitando para isso, provisoriamente, a orientação liberal e democrática do Código Administrativo de 1878. Assim, os propósitos democráticos do Governo começarão a concretizar-se em realidades, até que franca e abertamente possamos chegar a um fecundo regime descentralizador e autónomo, que é a força e a vitalidade dos povos.** Decreto de 13.10.1910.

---

[11] Segundo A. H. de Oliveira Marques, em 1908, Afonso Costa tinha proposto na Câmara dos Deputados uma trégua ao regime monárquico se fosse aceite um conjunto de medidas, entre elas a substituição do código de 1896 pelo de 1878. MARQUES, 1978: 436.

A reposição do Código de 1878<sup>11</sup> não se verificava em toda a sua extensão, mas com excepções relativas a serviços que foram, entretanto, criados, devendo também manter-se as circunscrições que subsistiam à época, tudo até nova legislação. Por outro lado, não havia eleições de imediato, preenchendo-se os diversos organismos (câmaras e juntas de paróquias) com comissões nomeadas pelos governadores civis, também eles já nomeados pelo governo republicano, salvo as juntas gerais (a criar de novo, de acordo com o código de 1878, mas extintas desde 1892) que só seriam nomeadas quando o governo assim o ordenasse. O diploma salvaguardava ainda o estatuto especial das câmaras de Lisboa e Porto, bem como as disposições sobre tutela administrativa, que, no que respeitava àquelas câmaras, seriam somente as do artigo 55º do Código de 1896, Este artigo impunha apenas aprovação governamental para celebração de empréstimos, criação de empregos públicos, adicionais sobre contribuições directas quando excedessem 50% das contribuições, contratos de iluminação ou abastecimento de água, concessões de exclusivos de sistemas de viação e outros contratos com companhias. Libertavam-se assim as câmaras da aprovação governamental imposta por outros artigos do código de 1896 para várias outras deliberações, tais como orçamentos, regulamentos, posturas, execução de obras, empréstimo e dotações que antes exigiam parecer obrigatório dos 40 maiores contribuintes, aprovação ou rejeição das decisões pela assembleia distrital, entre outras. Conservavam-se em exercício as câmaras municipais já constituídas por cidadãos republicanos eleitos antes do movimento de 5 de Outubro. Seriam dissolvidos todos os restantes organismos administrativos constituídos anteriormente ao decreto de 13 de Outubro, aplicando-se-lhes a directiva da nomeação de comissões administrativas.

Duas semanas depois, o ministro do Interior nomeava uma comissão, por decreto de 25.10.1910, para elaborar um projecto para o futuro código administrativo, a qual era presidida pelo histórico José Jacinto Nunes (o mesmo que, em 1891, tinha sido encarregado de formular

um projecto pelo Directório do Partido Republicano), acompanhado de António Macieira, José Maria de Sousa Andrade e Francisco António de Almeida e Francisco José Fernandes Costa, que tratou de transpor para um novo texto as posições republicanas com as actualizações convenientes. Entretanto, por decreto de 28.10.1910 os governadores civis recuperavam algumas das atribuições do código de 1896, pois, na verdade, muitas das disposições do código de 1878 já não faziam sentido em face da evolução entretanto verificada.

## **O papel da Assembleia Constituinte na perspectiva da reforma administrativa**

Entretanto, após eleições realizadas em 28 de Maio de 1911, foi constituída uma Assembleia Nacional Constituinte que tinha por competência única elaborar e apresentar uma Constituição. A Assembleia Nacional Constituinte reuniu pela primeira vez em 19 de Junho de 1911 e tomou medidas simbólicas, como a abolição da Monarquia, a proclamação da República e a adopção da nova bandeira e do Hino Nacional. Com o regimento interno aprovado a 7 de Julho de 1911, a Constituição da República foi, por sua vez, aprovada na 56ª sessão em 21 de Agosto de 1911. A última sessão da Assembleia Constituinte ocorreu em 25 de Agosto, reunindo os deputados no dia seguinte já como Congresso da República, que, nos termos constitucionais, assumia uma configuração bicameralista, dividindo-se em Câmara dos Deputados e Senado, em prolongamento de mandato.

A comissão criada pelo Ministro do Interior em 25 de Outubro elaborou o solicitado projecto de código administrativo, já com amplas diferenças face ao modelo de 1891. Esse projecto foi apresentado ainda à Assembleia Constituinte em 15 de Agosto de 1911, transitando depois para o Congresso da República como ponto de partida para a discussão e aprovação de um novo código. A grande novidade, contra toda a expectativa face à doutrina republicana do tempo da propaganda, era a manutenção do distrito e do governador civil, recuperando-se ainda as antigas juntas distritais, mas esquecendo as províncias como unidade administrativa e a eventual solução federal propugnada. As divisões administrativas mantinham-se tal como na monarquia – distrito, concelho, paróquia civil (excluindo daqui o pároco), mas desapareciam os administradores de concelho (com as funções remanescentes a serem absorvidas pelo presidente da comissão executiva municipal) e os regedores de paróquia, os braços locais do poder central.

No ofício enviado à Constituinte, o ministro António José de Almeida subscreve em geral a proposta, ainda que considerada em esboço, discordando apenas do articulado proposto para os partidos médicos, que o projecto mantinha nas câmaras, mas sublinhando o espírito de autonomia municipal e o “largo espírito de liberdade”, resultante da ausência do longo braço do poder central nas suas anteriores funções fiscalizadoras e policiais.

Sublinhe-se que do próprio texto constitucional tinha ficado desde logo arredada a promessa



histórica do programa republicano no sentido da organização federalista, optando-se por uma solução unitária, em continuidade histórica. Marnoco e Sousa resumiu desta forma aquela que foi a ideia predominante a este respeito na Constituinte e que continua nos dias de hoje a ser determinante:

**Na discussão parlamentar, reconheceu-se que Portugal não tinha condições para ser uma república federativa. O distrito é uma divisão unicamente para efeitos administrativos, inspirada sobretudo nos interesses da administração central, e a província, além de não possuir entre nós tradição política, não é mais do que a simples expressão territorial, sem unidade de consciência colectiva. Portugal é até um dos países em que há mais unidade social e política, devendo por isso a sua república ser unitária. E na verdade a república federativa poderá ter vantagens sobre a república unitária, mas não é o legislador que pode destruir a obra lenta dos séculos no sentido da unificação política.** SOUZA, 1913: 23.

Mas a abdicação da promessa federal suscitou polémica junto de alguns republicanos históricos e surgiu como um “enigma”, na expressão de Djalme de Azevedo, pois ninguém da comissão de redacção deu explicação cabal. Razão para o referido deputado se mostrar perplexo:

**Habitou-me o meu espírito a estar em harmonia com o programa do partido republicano, que eu vi sempre defendido, quer nos comícios e nas conferências, quer nos artigos dos jornais, pelos republicanos mais distintos. (...) Foi por esse programa que se bateram os revolucionários de 31 de Janeiro e de 5 de Outubro. O que eu desejava era que se formasse uma República federalista, como está consignado no programa do partido republicano. Uma República federalista, dir-me-ão, não corresponde à nossa maneira de ser. Então para que estava esta forma de governo consignada no programa (...)? Tive muito prazer em ouvir o Sr. dr. Manuel de Arriaga apesar de não nos dizer por que, tendo assinado um programa no qual preconizava a República federativa, firma agora um projecto de Constituição no qual se estabelece a República unitária.** *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911: 129.*

Esquecer as promessas da propaganda pagava-se caro, com forte perda de credibilidade entre os republicanos mais convictos, que passaram a insistir recorrentemente na herança ideológica, tendo na Suíça um modelo de referência para Portugal para argumentarem contra a pequenez do território metropolitano. Mas as suas sugestões não tiveram qualquer seguimento.

Os republicanos seguiram um modelo constitucional minimalista, deixando algumas questões quentes para serem objecto de leis posteriores. Assim, nas disposições transitórias, a Constituição estabelecia (art. 85º) que o primeiro Congresso da República elaboraria os seguintes diplomas, comprometendo-o em termos de calendário: lei sobre os crimes de responsabilidade, código administrativo, leis orgânicas do Ultramar, lei da organização judiciária,

lei sobre acumulação dos empregos públicos, lei sobre incompatibilidades políticas, lei eleitoral, em paralelo com o orçamento de Estado e outras medidas urgentes. Para cada um destes diplomas, apenas deixou alguns tópicos doutrinários.

Quanto ao poder local, esquecida a promessa federalista, restava a aposta no municipalismo, a concretizar pelo novo código administrativo. Segundo José de Castro no plenário, o articulado constitucional sobre as instituições locais foi da responsabilidade de Jacinto Nunes, que assim procurava salvaguardar o que restava dos antigos princípios que defendera desde 1891, embora submetido à discussão e a emendas<sup>12</sup>. Mas no que se referia às instituições locais administrativas, tratadas no título IV, art. 66º da nova constituição, estabeleceu-se apenas que a organização e atribuições dos corpos administrativos seriam reguladas por lei especial, a qual deveria assentar nas seguintes bases:

- . Não ingerência do poder executivo;
- . Deliberações só podem ser alteradas pelos tribunais de contencioso quando ofensivas das leis gerais;
- . Poderes distritais e municipais divididos em deliberativo e executivo;
- . Exercício de referendo em termos a definir por lei;
- . Representação das minorias nos corpos administrativos;
- . Autonomia financeira nos termos que a lei determinar.

---

[12] *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911*: 461.

## **A discussão na Câmara de Deputados**

Com a realização de um novo congresso do Partido Republicano Português verificaram-se cisões e a fragmentação partidária imediata: Partido Democrático, liderado por Afonso Costa, Partido Evolucionista, por António José de Almeida, e União Republicana (os Unionistas), por Brito Camacho. A obrigação e a urgência de criação de leis constitucionais passou a ser vista sob critérios diferentes, no jogo político da afirmação de identidades partidárias, que desde logo se alinharam no espectro parlamentar, subsistindo ainda um grupo de independentes. Assim, se uns consideravam urgente um novo código administrativo para a normalização da vida local e a legitimação do novo regime através de eleições (evolucionistas), outros (democráticos) achavam prioritário assegurar a defesa do regime e vedar a participação de forças hostis, numa altura em que as incursões monárquicas se faziam sentir em várias frentes e as manifestações operárias não paravam de crescer, sugerindo, em vez de um regime aberto e plural, uma república defensiva, argumentando que a realização de eleições a poderia fragilizar em face do debate público e da eventual eleição de inimigos da República. E havia ainda as alianças tácticas (unionistas) e as vozes dispersas. Daqui resultou um longo folheto sobre a elaboração e aprovação de um novo código administrativo que, por opção da Constituinte, se quis elaborado no próprio Congresso, quando os códigos anteriores, ao tempo da monarquia, foram sempre elaborados por equipas externas de juristas nomeadas pelos governos.

Em sessão da Câmara dos Deputados, a 16 de Novembro de 1911, quando da apresentação do segundo governo constitucional (acabara de cair o primeiro, presidido por João Chagas, que durou apenas cerca de dois meses), o presidente do ministério, Augusto de Vasconcelos, fazia um apelo à Câmara para que aprovasse as leis constitucionais previstas no artigo 85º da Constituição, considerando que o novo Código Administrativo se tornava “de uma urgência que ousamos classificar de inadiável”<sup>13</sup>.

Foi na sessão seguinte, a 17 de Novembro de 1911, que a Câmara dos Deputados aprovou uma proposta de Jacinto Nunes para fosse nomeada a comissão de administração pública, com vista a dar início aos trabalhos do Código, uma vez que o projecto para discussão já estava pronto há três meses. Com os poderes públicos constituídos, dizia Jacinto Nunes, as comissões paroquiais e municipais, não tendo sido eleitas, funcionavam como “simples delegações do poder central”, o que passou a ser inconstitucional, pois a Constituição determinava que o Estado não podia intervir na vida local. Sendo indispensável garantir as liberdades locais, seria tanto mais urgente a eleição quanto essas comissões estavam a ser mais “um elemento ou instrumento de perturbação e desorganização que outra coisa”<sup>14</sup>.

---

[13] DCD, sessão de 16.11.1911.

[14] DCD, sessão de 17.11.1911.

[15] DCD, sessão de 27.12.1911.

A proposta suscitou um confronto imediato entre argumentos de princípios vs. argumentos de oportunidade política, mas, a 20 de Novembro, a comissão era dada como constituída, presidida de novo por Jacinto Nunes, respeitado como o patriarca republicano no domínio da administração local. O anterior projecto de código foi novamente distribuído, solicitaram-se ao ministério do Interior as apreciações e reclamações de diversas câmaras que se tinham manifestado. A discussão iniciou-se na comissão, mas um mês depois (21.12.1911), Jacinto Nunes confessava em plenário ter sido discutido, em comissão, todo o projecto, aguardando a revisão final para quando a comissão reunisse em pleno, lamentando que alguns membros nunca tivessem aparecido.

Entretanto, a falta de novo enquadramento administrativo e a necessidade de articular disposições dos dois códigos (1878 e 1896) do tempo da monarquia criava disfuncionamentos diversos, acusando-se o governo de utilizar ora um ora outro, conforme as conveniências. Por exemplo, a nova reforma da instrução primária, domínio que deveria ser entregue às câmaras municipais, descentralizando o serviço, teve a sua aplicação adiada (para inícios de 1914), quer por falta de dotação, quer por falta de pessoal, conforme proposta de Baltasar Teixeira, para quem as câmaras municipais corriam “o perigo inevitável de lançarem esse serviço num caos”<sup>15</sup>.

A 13 de Fevereiro de 1912 entrava finalmente em discussão no plenário da Câmara dos Deputados o projecto nº 74, relativo ao código administrativo. Elementos da própria comissão levantavam dúvidas e sugeriam alterações em plenário em nome individual. Por exemplo, Jacinto Nunes propunha a inserção de articulado sobre “tutela excepcional”, não contemplada

no projecto (que previa apenas o contencioso sobre deliberações e actos através dos tribunais administrativos). Garantindo-se embora a independência do poder local, a tutela deveria ser encarada em situações extremas: “as corporações locais que dêem provas de incapacidade, de desonestidade e de pouco respeito pelos dinheiros públicos, devem ser declaradas em tutela”<sup>16</sup>. Outra questão de divergência era a da persistência ou não dos partidos médicos, tradição municipal que o projecto continuava a contemplar, mas que os médicos tinham recusado pouco antes em congresso profissional, solicitando a sua afectação ao governo central, usando o argumento da eficiência dos serviços sanitários.

Jacinto Nunes apresentava as virtualidades principais do projecto: a classificação administrativa dos concelhos e respectivas atribuições; a possibilidade de referendo administrativo para validar deliberações, desde que suscitadas pela décima parte dos eleitores num prazo de 15 a 20 dias; a possibilidade de suprimir/criar paróquias, concelhos ou distritos só através de “um mandato imperativo” com base na livre escolha dos cidadãos, segundo condições de dimensão demográfica, recursos necessários e a vontade de dois terços dos eleitores; a qualificação e responsabilização do secretário da câmara (“na maioria das câmaras municipais, quem resolve é o secretário, porque os vereadores ou não querem incomodar-se, ou não conhecem o Código Administrativo”). Continuava a reconhecer-se ainda a conveniência de um estatuto especial para o Porto e Lisboa, já usufruído desde 1896, aspecto que ainda não constava do projecto pois as respectivas vereações nem sequer tinham respondido ao pedido repetido da comissão para envio de elementos. Em suma, Jacinto Nunes, que procurava ser o mais fiel possível às antigas ideias republicanas (tendo embora transigido com o esquecimento da província e a manutenção do distrito e respectivo governador civil), combatia pela defesa da maioria das posições dos seus documentos anteriores, no pressuposto de que “arrancar das mãos da burocracia a administração das localidades, para as entregar às municipalidades, fazendo intervir o povo nos negócios administrativos, é preparar esse povo para a vida cívica, formando cidadãos”<sup>17</sup>.

Não faltaram opositores ao texto do projecto, criticando as abdições da comissão ao pendor centralista, apesar das formulações sobre participação popular. Álvaro de Castro, reconhecendo a militância municipalista de Jacinto Nunes, lembrava a crise de 1891: quando o país “atravessou uma era agónica, todos que visionaram o futuro do país pressentiram que ele só poderia aurrir força libertando os municípios, porquanto só nas franquias municipais existia a libertação do Portugal do porvir”. Expondo as fontes tradicionais do municipalismo, considerava que a codificação as deveria seguir de perto, o que não aconteceria no projecto, sugerindo que as câmaras deveriam: poder fazer acordos para obras de interesse comum aos concelhos; constituir uma escala hierárquica com poucas ligações à direcção central do Estado; ter a máxima liberdade de acção, junta com a máxima responsabilidade. Enfim, o código não deveria ser uma obra abstracta, mas harmonizada “com a vida local e tradicional das regiões do país”, devendo permitir-se situações diferenciadas<sup>18</sup>.

---

[16] DCD, sessão de 13.02.1912.

[17] DCD, sessão de 16.02.1912.

[18] DCD, sessão de 22.02.1912.

Entre os que defendiam as virtualidades do projecto, contava-se Barbosa de Magalhães, integrante da comissão parlamentar, que assinalava a oportunidade histórica criada com a codificação administrativa:

**É este o momento de fazer uma obra democrática sobre o municipalismo, entendendo-se por municipalismo todos os agregados administrativos.**

**Desde há muitos anos que se reclama a implantação do antigo municipalismo, do regresso à tradição das administrações locais, existentes anteriormente ao estabelecimento do regime liberal. O município, então, era considerado como um núcleo de resistência contra as classes nobres e muitas vezes também contra as prepotências do poder central. Era o legítimo defensor do povo. A restauração dos municípios, como então existiam, impõe-se como uma conveniência social, porque representam, como fim, não só um núcleo de resistência contra as prepotências do poder central, mas até contra as pressões e exigências das grandes empresas financeiras.** DCD, sessão de 27.02.1912.

Barbosa de Magalhães, para além da garantia constitucional de não interferência do poder central nas autarquias, sublinhava a importância da municipalização e do referendo no projecto, considerando:

**A municipalização dos serviços impõe-se hoje em toda a parte. Em todos os países é manifesta a tendência para essa municipalização, e isso pelos magníficos resultados que tem dado, mesmo entre nós (...) Este projecto dá a esperança do ressurgimento do país, por uma boa administração local, e representa a satisfação dos compromissos tomados pela República para com o povo. É uma obra absolutamente descentralizadora, de ressurgimento das nossas tradições administrativas.** DCD, sessão de 28.02.1912

O previsível arrastamento temporal que viria da discussão do projecto em plenário da Câmara dos Deputados, a par de outros diplomas com ele relacionados, como era o caso do Código Eleitoral, tornou-se um ponto de tensão. Dizia João de Meneses, ao apresentar moção para contrariar esse arrastamento: “A Câmara, para aceder aos desejos do país, tem de discutir e votar, o mais rapidamente possível, o Código Administrativo. Aprovado este, tem de entrar-se no período eleitoral; mas em Portugal não há nem Código Eleitoral, nem leis especiais relativas às eleições dos corpos administrativos e dos corpos legislativos”. E, perante a agitação social vinda dos meios operários, deixa entrever uma surpreendente disponibilidade política de sentido corporativo: “o Parlamento é, com efeito, hoje, uma instituição atrasada, que não corresponde, quer sob o ponto de vista político, quer sob o ponto de vista económico, às modernas exigências sociais. (...) Se em todas as capitais de distrito estabelecermos que um terço dos corpos administrativos fosse constituído por delegados das associações de classe, praticaríamos um erro, ou andaríamos acertadamente? Parece-lhe que havendo nesse ponto já organizadas associações de classe, inconveniente algum poderia resultar de se lhe dar

representação, e, antes pelo contrário, haveria conveniência, porque é de toda a vantagem interessar a todos na administração local”. Do seu ponto de vista, o referendo local representaria também um grande avanço no caminho democrático, tal como a adopção do sistema regionalista, mas sublinhava que uma autonomia completa para as juntas gerais e municípios implicaria a avaliação de recursos a disponibilizar e a responsabilidade civil pela sua gestão aos membros dos corpos administrativos. Tudo isto porque “a ditadura do Terreiro do Paço não pode subsistir, porque o país não deve estar dependente da acção política e burocrática que caracterizou o constitucionalismo e que há-de caracterizar a República parlamentar, enquanto não se estabelecer a completa descentralização”<sup>19</sup>.

Mas Alexandre Braga, em crítica à pressa com que o agora chefe evolucionista António José de Almeida defendia eleições municipais, objectivo que considerava coincidir com os dos monárquicos, afirmava que as ideias de descentralização exaradas no Código Administrativo eram de momento perigosas, pois “no momento em que muitos concelhos estão ainda entregues a criaturas que não merecem confiança, e numa política como a actual, é perigoso abandonar a província aos nossos antigos inimigos”<sup>20</sup>.

As intervenções e as apresentações de moções sucediam-se em catadupa, à medida que a Câmara de Deputados concedia tempo à discussão do projecto. No cenário da retórica sobre o poder local, glosavam-se os temas centrais da arquitectura dos poderes, contrapondo-se as posições ideológicas subjacentes aos grupos partidários entretanto criados, bem como o sentido de oportunidade política das posições a tomar. Francisco Luís Tavares desenvolve uma argumentação recorrente, para sintetizar toda a desconfiança para com o centralismo:

**Explico toda a decadência da vida portuguesa pela centralização excessiva. Se pudesse fazer, neste momento, a distinção entre a minha qualidade de republicano e a de patriota, diria que essa centralização tinha sido um bem, porque facilitou o triunfo das minhas ideias. Estava no Terreiro do Paço, estava nas secretarias do Estado, toda a vida administrativa jurídica e política do país; quando nos apoderámos desse reduto não houve por esse país adiante o mais pequeno protesto e a mais pequena parcela de resistência. E compreende-se; é porque as iniciativas tinham desaparecido, estavam esmagadas por esse poder central, pelo Terreiro do Paço, que era um balcão onde se vendiam os votos e se prostituíam as consciências. A Câmara não poderá deixar de dar o seu voto a um código descentralizador, que conceda aos municípios autênticas e seguras regalias locais, que contribuam para a educação popular, convertendo os cidadãos de simples administrados em valiosas unidades sociais.** DCD, sessão de 06.03.1912.

Se a possibilidade de uma república federal tinha ficado arredada pela própria Constituição de 1911, não faltava quem quisesse recuperar para o Código Administrativo a ideia federal, nem

---

[19] DCD, sessão de 29.02.1912.

[20] DCD, sessão de 05.03.1912.

sempre de forma ajustada. José Dias da Silva, que integrava a respectiva comissão parlamentar mas divergia do projecto, insistia numa alteração em que a fraseologia federal emergia claramente: “Que o território da República se divida em comunas, formadas pelos povos aglomerados, ou dispersos, que actualmente se agrupam em paróquias civis; que as comunas se federam, constituindo concelhos, mantendo-se para cada federação a actual divisão concelhia; que os concelhos se federam, constituindo distritos, os quais continuam a manter a demarcação actual”. Defendia ainda que não se extinguissem os administradores dos concelhos, os quais deveriam ser nomeados em concursos e serem funcionários de carreira<sup>21</sup>.

Perante o atraso da discussão, por falta de contenção, pois muitos retomavam ideias já apresentadas, alguns deputados propuseram sessões parlamentares duplas, uma de dia e outra à noite, para permitir que a discussão do Código pudesse decorrer paralelamente à de outros assuntos. O projecto inicial da comissão, com ajustamentos, acabaria por passar na generalidade, havendo quem nele visse a concretização possível das promessas republicanas, sem o questionar. De entre as propostas neste sentido, sublinhe-se a de Valente de Almeida:

**A Câmara, reconhecendo que este projecto de lei, pelas suas bases descentralizadoras e pelos princípios, sob que se estabelece de autonomia dos corpos administrativos, satisfaz a uma legítima e inequívoca aspiração nacional; reconhecendo que só há vida política enérgica e digna, progresso social e riqueza pública em estados dotados de instituições locais florescentes, objectivo invejável que se não pode alcançar sem o influxo de boas leis; e reconhecendo que o projecto de Código Administrativo realiza essas condições benéficas e necessárias, resolve aprová-lo na generalidade.** DCD, sessão de 12.03.1912.

[21] DCD, sessão de 07.03.1912.

Para este deputado, o projecto do código assegurava a garantia expressa da descentralização administrativa e da autonomia das corporações regionais e locais, considerando que, para tanto, tinha sido necessário “que uma revolução política se fizesse e instituições republicanas se implantassem na nossa terra”. Só isso já justificaria os sacrifícios passados para a mudança de instituições políticas.

No início da discussão na especialidade, aprovou-se que esta se fizesse por capítulos e que as emendas apresentadas fossem remetidas à comissão de administração pública, a fim de esta emitir o seu parecer e integrar as emendas no texto (sessão de 19.03.1912). E, uma vez que, a sessão legislativa devia terminar nos inícios de Abril, o Congresso (reunião das duas câmaras) aprovou, em sessão de 29.03.1912, uma prorrogação em dois meses, com base num acordo de programa mínimo que constava da discussão do Orçamento, Código Administrativo e Lei Eleitoral. No final do prolongamento, seguiu-se ainda uma nova prorrogação da sessão até 10 de Julho.

Foi a partir daqui que se acentuaram as clivagens entre os vários blocos partidários e mesmo

dentro destes: acusava-se ou verificava-se que a comissão nem sempre respeitava as propostas aprovadas no plenário, com esta a argumentar que algumas propostas eram contraditórias com outros pontos, não se coibindo mesmo de formular sugestões novas; acusava-se um grupo de não querer eleições e de dilatar a discussão (democráticos) ou outro de as querer a todo o custo (evolucionistas)!

Uma das questões mais acesas teve a ver com a divisão administrativa do território, em torno da questão distrital e da recriação das juntas gerais de distrito: uns insistiam na introdução das províncias, enquanto divisões histórico-naturais, tal como sempre defendera o Partido Republicano, mas o projecto transigia com o distrito, porque entretanto um ministro do Interior se lembrara de consultar os governadores civis, os quais, obviamente eram contra a sua própria dissolução. Jacinto Nunes teve de explicar a opção, numa retrospectiva histórica que ficou clara:

**Entende o Sr. Eduardo de Almeida, que deve estabelecer-se a divisão provincial e não a distrital. Devo dizer a S. Exa. que no projecto primitivo, que tive a honra de submeter à apreciação da comissão nomeada pelo Ministro do Interior do Governo Provisório, eu tinha estabelecido a divisão provincial. Nisso estava de acordo com o projecto, que há dois anos formulei, por incumbência do Directório dessa época.**

**Apenas, porém, constou que estava estabelecida a divisão provincial, levantou-se no país uma oposição contra essa divisão administrativa. Vieram Castelo Branco, Guarda e Aveiro, que não se limitaram a protestar indignadamente: ameaçaram. Veio Viana do Castelo e vieram os representantes doutras sedes de distrito, que se viam ameaçados de perder essas sedes, isto é, os interesses que tinham sido criados à sombra da divisão distrital.**

**O Ministro do Interior, vendo as reclamações que se levantaram em todo o país entendeu que devia dar-lhes satisfação.**

**Optou-se, então, pela divisão distrital. Eu, Sr. Presidente, costumo ser franco quando falo; talvez, mesmo, demasiado franco.** DCD, sessão de 19.03.1912.

Jacinto Nunes teve de se esforçar durante meses para tentar manter minimamente as linhas de força do projecto que era apresentado pela comissão a que presidia, através de múltiplas e longas intervenções em defesa da autonomia municipal, ele que tinha sido presidente da Câmara de Grândola durante cerca de quatro décadas, em plena Monarquia, com frases que ficaram nos anais do parlamento. Exemplo:

**O município é o organismo mais importante do país. Dou mais pela organização dos municípios do que pela organização dos chamados poderes públicos. É o município que me dá a iluminação, a viação, a boa calçada, o chafariz, o médico, etc. Tudo quanto dou ao município, recebo-o em garantias, mas o que dou para o Estado não sei se o recebo em melhoramentos.** DCD, sessão de 19.04.1912.



Neste domínio da valorização do município, para além da atribuição de funções e dos recursos, o que mais se discutiu foi a relação com os poderes hierarquicamente superiores e, sobretudo, com o poder central. Para muitos, todo o mal se restringia à centralização e à sua personificação local, o administrador do concelho, enquanto agente do governo, sobre o qual recaíam todas as acusações, numa verdadeira diabolização, embora alguns mostrassem a possibilidade de regeneração dessa figura no novo regime político e outros apontassem as suas funções, agora exclusivamente policiais e não políticas, como necessárias para garantia da ordem pública. Uns evocavam casos condenáveis e pediam coerência entre os princípios apregoados na oposição e a prática no exercício do poder. Outros pensavam como Álvaro de Castro, um jovem deputado democrático, para quem os princípios nem sempre se podiam aplicar e a questão do administrador relevava de um problema maior, a unidade do Estado, não podendo ser dispensado com esse ou outro nome<sup>22</sup>.

---

[22] DCD, sessão de 01.05.1912.

[23] DCD, sessão de 01.05.1912.

[24] DCD, sessão de 01.05.1912.

Na mesma linha, se levantava outro jovem do Partido Democrático, Ramada Curto, sublinhando “a necessidade e a vantagem de manter junto das autarquias locais delegados de confiança do poder central, com atribuições que, salvaguardando os interesses da República, de forma alguma colidam com a autonomia administrativa local”. E condenava o “apriorismo de princípios”, que levava os republicanos a virem para as pugnas legislativas com o mesmo elan com que se apregoava a República nos comícios. Na situação de ameaça monárquica, que não desarmava e avançaria na primeira oportunidade, mal andariam a República e os republicanos se, numa “grave ingenuidade”, confiassem nas “nossas instituições e nas nossas belas doutrinas, e, imbecilmente, déssemos aos nossos inimigos todas as armas de defesa”<sup>23</sup>.

A expressão de tais posições, que acolhiam muitos “apoiados”, suscitava, porém, a oposição dos republicanos mais históricos, essencialmente do Partido Evolucionista e de independentes, com alguns, entre eles Jacinto Nunes, a considerarem que a República não se podia resumir à mudança de uns homens por outros, mas teria de produzir uma mudança legislativa e, conseqüentemente, esses cargos tão criticados teriam de desaparecer. O novo Código Administrativo seria uma contribuição decisiva para a mudança da vida pública, desde que lá ficassem os princípios defendidos desde sempre pelos republicanos, lamentando as posições defensivas dos que consideravam o país incapaz e num estado de ignorância profunda. As funções de polícia poderiam ser assumidas perfeitamente pelos presidentes das comissões executivas das câmaras<sup>24</sup>.

E, naturalmente, surgiam outras posições intermédias, como as de Casimiro Sá, que não aceitava suprimir uma função só porque durante muito tempo os respectivos funcionários tinham abusado. Por isso, sugeria uma alternativa para o administrador de concelho, a da criação de uma magistratura de carreira, através de concurso, sendo conveniente que os funcionários do Ministério do Interior tivessem percorrido antes toda a escala nos diversos órgãos

administrativos<sup>25</sup>.

Mas alterada a política, para quê alterar os cargos, perguntava o bastante interveniente deputado Moura Pinto, que insistia na alteração de regime como factor de alteração dos comportamentos políticos dos administradores. E enunciava as posições dos governadores civis numa consulta realizada pelo ministro do Interior sobre os administradores de concelho, em que só os de Santarém e Angra se tinham manifestado contra a conservação da figura do administrador, todos os outros se manifestando a favor<sup>26</sup>.

A questão dos administradores, pelo significado simbólico que encerrava, era polémica e fracturante (mesmo no interior das diferentes correntes partidárias), esgrimindo-se em torno dessa figura parte do combate político que a elaboração do código administrativo suscitou, uma vez que, gorada a hipótese federal, a discussão se desenvolveu em torno do municipalismo. Perante a persistência na defesa da manutenção do cargo ou de figura homóloga por parte dos jovens “democráticos”, a um velho republicano, como Jacinto Nunes, parecia que a única preocupação era a “de garantir a onipotência política do Poder Central, considerando a existência da República ligada à existência desses administradores”. Ou, face à manifesta secundarização dos princípios pela nova geração republicana, Brandão de Vasconcelos diria: “Pelos princípios é que nós combatíamos há muitos anos, pelos princípios é que se proclamou a República”. E António Granjo não se coibiria de apontar o oportunismo partidário: “coisa extraordinária: os que mais gritavam, quando era Ministro o Sr. António José de Almeida, contra o caciquismo, são os que agora mais lutam pela conservação da entidade, que é o mais completo símbolo desse mesmo caciquismo”. E lamentava que se “perdesse o ensejo de se garantir o municipalismo em toda a sua pureza e em toda a sua grandeza, preferindo a conservação de entidades que representam um desmentido à propaganda do partido republicano”<sup>27</sup>.

---

[25] DCD, sessão de 01.05.1912.

[26] DCD, sessão de 01.05.1912.

[27] DCD, sessão de 04.05.1912.

Naturalmente, as jogadas partidárias e as suas tácticas políticas, após a divisão do PRP, passaram ter uma importância determinante. A única proposta alternativa a ter maioria para ser considerada pela comissão, conforme votação em sessão de 8 de Maio de 1912, foi a de Moura Pinto sobre a possibilidade de criação de delegados do ministro do Interior, de sua livre nomeação, quando este achasse oportuno, com funções de informação para o governo, num compromisso para substituir os administradores de concelho. Entretanto, começava a chegar ao fim o mandato legislativo, não sendo previsível a finalização do projecto, que deveria ser dado como discutido e aprovado até 10 de Junho de 1912. Acontecia muitas vezes que, no final da tarde, à hora das votações, já não havia deputados suficientes para assegurarem o quórum e a sessão tinha de ser encerrada. Neste quadro, Moura Pinto propôs a realização de três sessões nocturnas por semana, para se conseguir a discussão do Código Administrativo, do Orçamento e lei eleitoral. Outros advogavam já que se aprovasse apenas o orçamento e se deixasse a elaboração do código para outra altura.

Mas uma nova lei eleitoral teria sempre de ser elaborada e aprovada, como forma de introduzir a normalidade na vida política, uma vez que a legislação de 1911 tinha sido um mero expediente para legitimar apenas o mandato da constituinte, e a função legislativa do Congresso resultara apenas de uma auto-extensão desse mandato, sem novo recurso à urna. Mais uma vez Jacinto Nunes tomava posição contra os que só queriam discutir o Orçamento, colocando mesmo a hipótese de deixar cair o projecto de código, perante a eventualidade de se não fazerem eleições, objectivo que os evolucionistas não se cansavam de exigir, defendendo que se não encerrasse o Congresso sem, pelo menos, votar a lei eleitoral<sup>28</sup>.

As eleições eram indispensáveis e prioritárias para legitimar o regime e os respectivos órgãos aos diversos níveis, mas não apresentar o código, como sublinhava Brito Camacho, ao fim de dois anos de trabalho e com base numa comissão composta por pessoas de idoneidade, seria uma demonstração da incapacidade de legislar por parte da República. Também António Granjo exigia que se terminasse a discussão das três leis apontadas, afirmando não compreender que “após a votação da Constituição, se persista num regime administrativo que constitui uma verdadeira e intolerável ditadura” e a perpetuação desse regime constituía um factor para “o espírito de conspiração que se está exercendo contra a República”<sup>29</sup>.

---

[28] DCD, sessão de 15.05.1912.

[29] DCD, sessão de 15.05.1912.

[30] DCD, sessão de 16.05.1912.

[31] DCD, sessão de 17.06.1912.

A discussão das leis normalizadoras do regime já não se dissociava do clamor público. Mas para outros as prioridades eram diversas: Ezequiel de Campos, perante o quadro acima traçado, propunha que se desse “preferência máxima em todas as sessões futuras antes de se tratar do Orçamento, ou do Código Administrativo, ou da lei eleitoral, aos projectos de lei de valor económico-financeiro já tratados, no todo ou em parte, no Senado ou na Câmara dos Deputados, nomeadamente porto franco, caminho-de-ferro do Alto Minho, utilização dos terrenos incultos e hidráulica agrícola, dragagem da barra do Guadiana e os mais fundamentais relativos ao Porto, de modo que fiquem terminados de vez antes de se encerrar o Parlamento, fazendo-se as necessárias sessões conjuntas”<sup>30</sup>.

Na sessão de 17 de Junho de 1912 apresentava-se um novo governo, o terceiro constitucional, chefiado por Duarte Leite, com base num programa mínimo para terminar a legislatura, apoiado pelos três partidos, que consistia na aprovação do Orçamento. Após as intervenções dos chefes partidários, Jacinto Nunes lamentaria que, nesse quadro, se já não pensasse em aprovar, na sessão legislativa (já prorrogada) o Código Administrativo, nem a lei eleitoral, sugerindo mesmo que, em alternativa, fosse adoptada uma solução que passava pela correcção do código de 1896 com as moções de emenda que tinham sido apresentadas no Congresso Municipalista do Porto. A resposta do novo chefe do governo, Duarte Leite, foi, naturalmente, uma devolução da responsabilidade ao Parlamento e aos seus atrasos na discussão<sup>31</sup>.

A discussão terá azedado nos corredores do Congresso, pois Jacinto Nunes, com todo o seu

prestígio de velho republicano e de especialista na matéria, já se opusera a uma moção de teor idêntico ao que agora propunha (o que lhe foi mesmo lembrado num aparte), sendo acusado de obstaculizar qualquer alteração ao “seu” projecto, que lhe desvirtuasse a pureza originária. Por isso não foi estranha a sua declaração no dia seguinte: perante a acusação que lhe era feita de usar como “meio dilatatório” o uso da palavra na discussão do projecto, o que fazia “com o intuito único de defender os princípios que presidiram à sua elaboração e lhe imprimiam carácter”, com alguns desses ataques a virem de membros da respectiva comissão que antes não tinham manifestado divergências, e considerando que não queria responsabilizar-se por alterações que “quebravam a unidade da estrutura do mesmo projecto”, solicitava a dispensa dos trabalhos da comissão de administração pública respeitantes ao projecto do Código Administrativo<sup>32</sup>.

Consultada a Câmara de Deputados, o seu pedido foi rejeitado, embora Jacinto Nunes expressasse a intenção de não voltar mais à comissão. Tornara-se uma figura incómoda, como notou Henrique Cardoso, pois, se todos tinham “imensa consideração pela sua longa vida de trabalhos e dedicação pela República”, a verdade é que introduzia “aquela juvenil anarquia” em qualquer discussão e via “em tudo um ataque à Constituição e às regalias individuais da colectividade (...) sempre a ver a República a fugir da órbita e dos limites constitucionais e a enveredar por ditaduras e leis de excepção”<sup>33</sup>. Crítica esta porventura excessiva, para quem era uma espécie de guardião do templo constitucional e da herança descentralizadora dos tempos da fé republicana propagandeada nos comícios!

Apesar dos prolongamentos da sessão legislativa para o efeito, o Congresso fechava sem ter terminado a discussão do projecto. Depois da retoma dos trabalhos parlamentares, em 10 de Janeiro de 1913, novo governo se apresentava ao Parlamento, desta vez chefiado, finalmente, por Afonso Costa, acumulando a presidência com as Finanças. O novo governo centrou a sua atenção no Orçamento e no controlo do *deficit*, prometeu desde logo a criação do ministério da Instrução e formulou o voto para que “o Parlamento o habilite, o mais depressa possível, a democratizar o país pela execução do Código Administrativo, realizando-se as eleições dos corpos respectivos, visto que vão passadas as razões que ainda há meses as contraditavam formalmente”. E propunha a colaboração do Governo com o Senado no aperfeiçoamento do projecto do Código Administrativo e com a Câmara dos Deputados no da lei eleitoral<sup>34</sup>.

Três dias depois, o Parlamento voltava à discussão do Código Administrativo, com a apresentação do articulado relativo à proposta de Moura Pinto sobre a colocação de delegados do Ministério do Interior nos municípios e suas atribuições: a) de simples informação, inspecção e execução de determinados serviços públicos; b) de autoridade policial. Moura Pinto explicava que essa entidade para substituir os administradores de concelho tinha sido apresentada “quando a opinião da Câmara se dividia, querendo uns os administradores de concelho e outros não, por atribuírem a essas autoridades todos os males”, tendo sido seu propósito retirar o odioso

---

[32] DCD, sessão de 18.06.1912.

[33] DCD, sessão de 18.06.1912.

[34] DCD, sessão de 10.01.1913.

histórico em questão, pois o país não podia dispensar essas entidades”, sendo preciso “que o Governo tenha delegados para se informar da vida dos organismos locais, vigiando pela boa administração”, mas sem intervirem nas resoluções camarárias, nem procederem a buscas ou levantarem autos<sup>35</sup>.

Vários deputados viram nesta proposta mais uma contradição, a acrescentar a outras, no projecto em discussão, com dificuldades óbvias para apreciação no Senado, pelo que sugeriram uma nova comissão que harmonizasse todas as disposições. Mas Jacinto Nunes sentenciava: “Já ninguém se entende, pois que já nada resta da estrutura do Código Administrativo. Nos termos da proposta do Sr. Moura Pinto, os municípios ficam sendo de soberania...de cana verde”. E terminava dizendo que era melhor não fazer nada, do que concluir um Código Administrativo nos termos em que se vinha fazendo, ou seja, “um caos”<sup>36</sup>.

A dinâmica da discussão do Código perdeu-se ao longo de 1913, já só era abordado de quinze em quinze dias, no meio de múltiplos pequenos projectos e de acusações mútuas entre governo e parlamento e os grupos políticos, sobretudo à medida que o governo de Afonso Costa dissolvia comissões municipais evolucionistas, sem qualquer sindicância prévia. Mas Afonso Costa reiterava o seu empenho na aprovação e promulgação tanto do código administrativo como do eleitoral, revelando pressões realizadas junto de alguns deputados para o efeito, pois considerava que se estava em condições para se proceder à normalização da vida política. Em sessão do Congresso de 29.05.1913 votou-se nova prorrogação de dois meses, de modo a poder-se cumprir a parte do programa mínimo (Código Administrativo, Lei Eleitoral) que o mesmo congresso aprovava cerca de um ano antes, mas que continuava em falta.

Finalmente, em sessão de 6 de Junho de 1913, procedeu-se à votação da última redacção do Código Administrativo, sendo dispensada a sua leitura, para depois o texto ser enviado ao Senado. Em 25 de Junho, o Senado devolvia o Código, com a introdução de algumas alterações.

## O papel do Senado

Entretanto, o que tinha feito a segunda câmara do Congresso, perante a evolução da discussão do Código Administrativo na Câmara dos Deputados?

No contexto da aprovação pelo Congresso do programa mínimo aprovado em 29.03.1912, o Senado passou a equacionar a urgência dessas leis, ponderando acompanhá-las desde logo. Assim, uma proposta do senador Miranda do Vale, em 11 de Abril de 1912, levou a que fosse eleita uma comissão para elaborar a lei eleitoral, ainda que em complemento à comissão idêntica da Câmara dos Deputados, como forma de ganhar tempo, uma vez que esta se encontrava atarefada com o Orçamento e o Código Administrativo, cujas comissões do Senado poderiam também ir acompanhando os respectivos trabalhos para poderem emitir parecer em tempo

---

[35] DCD, sessão de 13.01.1913.

[36] DCD, sessão de 14.01.1913.

oportuno, sem precipitações. A preocupação era um facto, perante o atraso dos trabalhos e a conveniência de cumprimento do calendário político, sendo as eleições para os órgãos locais consideradas uma prioridade. Reconheciam-se as críticas públicas ao Parlamento, acusado de se fixar em pequenos projectos que acresciam à despesa e de esquecer as leis estruturantes e de obrigação constitucional<sup>37</sup>.

O Senado teve de suportar a longa demora na elaboração do projecto de Código Administrativo pela Câmara de Deputados, embora acompanhando-a de perto, pelo que o parecer e propostas que sobre ele emitiu foram relativamente rápidas, revelando o trabalho político subjacente. Com efeito, tendo sido enviado o projecto ao Senado em 6 de Junho, logo em 19.06.1913 era apresentado no Senado o respectivo parecer (nº 214) para discussão, sendo relator Ricardo Pais Gomes. Este parecer apontava para a complexidade da produção do código, a exigir cuidadosa atenção, “tanto mais quanto no regime do projecto referido, de larga autonomia local, há a não perder de vista inovações”, que, podendo remeter-se para a tradição, divergiam de novas tradições entretanto criadas pelo regime monárquico constitucional, o que traria dificuldades para uma boa administração, por falta de “preparação conveniente”. Era o caso do referendo, por falta de tradição cívica, daí a necessidade de estudar a sua aplicação parcimoniosa, não compatível com o “presente na vida administrativa local”. Mas, sendo urgente a resolução das contradições derivadas dos códigos de 1876 e 1896, bem como assegurar novas eleições, a comissão do Senado, na impossibilidade de fazer “um estudo consciencioso e completo” do projecto no curto prazo da sessão legislativa, a comissão entendeu, depois de ouvir o presidente do ministério (Afonso Costa) propor uma solução intermédia para modificar o “regime dos corpos administrativos, já harmonizando-o com princípios que devem ser prática iniludível numa sã democracia, já dando ensejo, necessário e urgente, a que cesse a ditadura administrativa em que ainda estamos, e seja entregue aos eleitos dos povos a gerência dos seus negócios”. Assim, mantinha-se a legislação vigente numa série de itens (divisão administrativa, governos civis, administradores de concelho, contencioso administrativo e outros), propondo-se em execução como lei transitória um conjunto de artigos do projecto, sobre a organização, funcionamento e atribuições dos corpos administrativos, garantias do regular funcionamento dos mesmos corpos, como único meio de, nas circunstâncias verificadas, “normalizar e harmonizar com a República a administração local”, segundo o parecer de que foi relator Ricardo Pais Gomes, no âmbito de uma comissão em que participava, entre outros, Sousa Fernandes<sup>38</sup>.

---

[37] DSR, sessão de 17.04.1912.

O presidente do ministério (Afonso Costa) declarou que a posição do governo era a de “confirmar o que diz o relatório da comissão que deu parecer sobre o projecto”. E, assim, o parecer foi seguido de uma proposta, transposta em novo projecto de lei, que veio a ser aprovado, sendo conhecida como a Lei Administrativa nº 88, que seria publicada em *Diário de Governo* em 07.08.1913, representando embora uma parte apenas daquilo que fora discutido pelos deputados. Ou seja, não se aprovou o projecto de Código Administrativo elaborado pelos

deputados, nem mesmo com as propostas de alteração do Senado, senão um pequeno extracto, mantendo-se divisões e corpos administrativos que vinham da monarquia, com a recuperação das juntas gerais de distrito e a adequação de algumas atribuições, além da laicização da paróquia, donde é excluída a presidência do pároco por inerência que ainda era aceite pelo código de 1896.

Sublinhe-se que também a Lei Eleitoral foi aprovada nesta altura, embora ainda mais restritiva do que a de 1911, pois só podiam votar os portugueses do sexo masculino que soubessem ler e escrever, no gozo de direitos políticos, afastando os chefes de família analfabetos e os militares no activo, além das mulheres, o que trouxe largo descontentamento contra o Partido Democrático.

De qualquer modo, o jogo político de Afonso Costa e dos seus correligionários permitia-lhe, assim, seis meses após iniciar o governo, ultrapassar as delongas da Câmara dos Deputados, mas também evitar as suas propostas mais revolucionárias, as que poderiam produzir uma nova reorganização administrativa e uma reconfiguração incerta dos poderes. Numa altura em que já se falava de uma conflagração europeia e o regime estava longe de consolidado, os democráticos consideravam mais seguro ocupar o poder do que transformá-lo, reduzindo as reformas ao estritamente necessário, a que não faltaria, porventura, a tentação denunciada pela oposição, de assegurar o controlo e a influência dos governadores civis, nomeados pelo ministro, e dos administradores de concelho, nomeados por aqueles, todos magistrados sobreviventes graças à acção parlamentar dos democráticos. Por isso, Afonso Costa podia considerar-se satisfeito na sessão do Congresso (30 de Junho) que aprovou os referidos diplomas, apesar das acusações de que era alvo por parte dos opositores:

**Encerrando-se hoje a sessão legislativa, observa que ela foi imensamente profícua em trabalho útil para a República. O Parlamento teve as suas horas desagradáveis, teve amigos e detractores, mas o que é verdade é que se fez uma obra com que nem os mais optimistas podiam contar. Fez-se a lei eleitoral, fez-se a parte necessária do Código Administrativo para se proceder desde já às eleições, entregou-se a instrução às câmaras municipais, organizaram-se muitos capítulos do Orçamento, fez-se uma larga legislação de fomento, numa palavra, fez muita obra importante, e só quem não tiver nenhuma parcela de justiça poderá deixar de considerar como útil para a República esta sessão legislativa. Saúda por isso, em nome da República, o Parlamento Português.** Diário do Congresso, sessão de 30.06.1913.

Foi, então, possível organizar eleições para Novembro de 1913, pelo que só em Janeiro de 1914 houve, finalmente, vereações eleitas por consulta popular no exercício do poder local.

Sublinhe-se, ainda, que, passados cinco meses depois de aprovada, a Lei nº 88 foi suspensa em

alguns artigos pelo Decreto nº 258, de 31.12.1913, ou seja, nas medidas de cuja execução poderia resultar aumento de despesa, numa altura em que o governo procurava mostrar resultados no controlo do orçamento.

## Depois da Lei de 1913

Em 09.02.1914, caía o governo de Afonso Costa, atacado pela coligação das várias forças políticas, sucedendo-lhe um outro presidido por Bernardino Machado, que durou menos de seis meses (09.02 a 23.06.1914), para lhe suceder outro ainda chefiado pelo mesmo (23.06 a 12.12.1914), o qual teve de enfrentar a situação decorrente do início da Primeira Guerra Mundial.

Entretanto, a produção do código administrativo voltaria a ser retomada no Senado em 1914, sendo criada uma nova comissão para revisão do projecto apresentado pela Câmara dos Deputados, para produzir uma solução corrigida. Com a apresentação de novo parecer e projecto revisto, voltaram à liça os temas já antes abordados, com alguns senadores a tomarem posição sobre os conceitos estruturantes da administração.

Recuperam-se as anteriores dicotomias, com alguns afloramentos novos ou meros ajustamentos de discurso: fala-se agora de concentração (para atenuar o efeito de centralização), de associações (em vez de federações) entre municípios para a realização de melhoramentos comuns, da introdução da província e discussão do distrito como instâncias administrativas, da possibilidade de congressos provinciais, já num tom mais moderado. Muitas intervenções, com longos discursos, uns com fundamentações eruditas, outros mais pragmáticos. Mas sublinhava-se que o fervor pela descentralização já não eram defendidos com o calor de outrora<sup>39</sup>.

Surgiram ainda de novo os defensores da federação, usando argumentação sustentada no evolucionismo histórico. Com antecedentes na monarquia constitucional, este tipo de discurso republicano ficou para trás, mas senadores como Goulart de Medeiros continuavam a defender os princípios federativos como a forma de organização natural das sociedades humanas, condenando a tradição administrativa portuguesa da monarquia liberal por adoptar as fórmulas de organização artificial inspiradas no modelo francês<sup>40</sup>.

E continuavam presentes os defensores das reformas minimalistas. Daniel Rodrigues criticou fortemente o novo parecer, que “só poderia contribuir para piorar a obra que foi submetida ao voto desta casa do Parlamento”, dado ter sido produzido por uma comissão “discordante nos seus critérios”, resultando numa “obra também desconexa, incoerente, ilógica”, defendendo a sua não aprovação pelo Senado. E sublinhava, não sem alguma razão, que “os legisladores nunca podem fazer obra profícua em colaboração colectiva. Os grandes monumentos legislativos saem, por via de regra, das mãos duma só pessoa, conquanto recebam influxo subsídio e

---

[39] DSR, sessão de 11.03.1914.

[40] DSR, sessão de 11.03.1914.



colaboração doutras”. Em sua opinião, o Código Administrativo devia ser confeccionado pelo Poder Executivo sobre bases fixadas e aprovadas no Parlamento<sup>41</sup>.

De qualquer forma, a comissão apresentou parecer (nº 42) e projecto sobre vários capítulos do Código Administrativo, quer para aprovar novas disposições, quer para rever a lei nº 88, que subiram a votação em 17 Junho de 1914, sendo aprovados na generalidade no plenário do Senado, começando a discussão na especialidade. Mas uma nova crise política (que levaria a novo governo em 12.12.1914, com Azevedo Coutinho, que duraria apenas 44 dias, caindo sob o “movimento das espadas” e a ditadura de Pimenta de Castro, com muitos parlamentares a demitirem-se e o congresso a ser encerrado) e a conjuntura marcada pela guerra mundial secundarizavam o projecto do código administrativo, não obtendo parecer favorável na Câmara dos Deputados.

Ainda seriam publicadas algumas leis dirigidas à administração local durante a I República, mas a conta-gotas e de forma fragmentada. Sublinhe-se a Lei nº 621, de 23.6.1916, referente às condições de criação de concelhos e freguesias (nova designação da paróquia civil) e pela qual a junta de paróquia passa a ser designada por junta de freguesia<sup>42</sup>. Mais tarde, em 1919, o então ministro do Interior, José Relvas, por Portaria de 26.02.1919, mandou imprimir para ser estudado um projecto de código do director geral da Segurança Pública, João Lopes Carneiro de Moura, como forma de superar a dispersão de uma legislação que ainda contemplava artigos dos códigos de 1878, 1896 e Lei de 1913, a que se juntavam outras disposições avulsas. Mas o texto não oferecia condições mínimas, sendo juridicamente arrasado por João Tello de Magalhães Colaço, o qual começa a sua abordagem crítica da seguinte forma: “Desde 1911, que, no nosso direito, este Código traja as vestes d’ O Desejado... Terá chegado, enfim, na figura do actual projecto”<sup>43</sup>. Mas este projecto também não passaria de um texto impresso, nem chegando a ser analisado no Parlamento!

Ainda no campo do poder local, publicou-se a Lei nº 1453, de 26.7.1923, que regulamentava os adicionais à colecta (75%). E, finalmente, o Decreto nº 9356, de 08.01.1924, pelo qual os cargos de administradores de concelho eram suprimidos, mas as suas funções mantinham-se e seriam exercidas por cidadãos nomeados pelo governador civil, de entre funcionários civis e militares no activo ou na reforma, deixando o cargo de ser um lugar remunerado, mas recebendo os ditos funcionários o vencimento a que tinham direito, mantendo-se, porém, os administradores de bairro em Lisboa e Porto. No preâmbulo do decreto, considerava-se que “seria de desejar a eliminação completa (...) satisfazendo assim uma velha aspiração dos republicanos dos tempos de propaganda doutrinária do ideal democrático (...) mas considerando que tais organismos não podem ser extintos de momento (...)”<sup>44</sup>. Ou seja, o administrador continuava, mas desaparecia a designação, além de serem nomeadas outras personalidades. Enfim, um verdadeiro jogo de sombras do governo de Álvaro de Castro, com

---

[41] DSR, sessão de 24.03.1914.

[42] A criação de novos concelhos só foi permitida após a aprovação da lei administrativa de 1913: foram depois aprovados oito novos concelhos, sendo recusados outros projectos com o mesmo fim, como foi o caso do referente a Riba d’Ave.

[43] Colaço, 1919:7.

[44] Decreto nº 9356, de 08.01.1924.

Sá Cardoso a ministro do Interior, então membros do Partido Republicano de Reconstituição Nacional (criado em 1920).

Sublinhe-se que as funções do administrador do concelho, cargo criado por decreto de 18 de Julho de 1835, só seriam extintas definitivamente pelo decreto n.º 27424 de 31.12.1936, já em pleno Estado Novo, regime responsável por novo Código Administrativo, em 1940 (Decreto-Lei n.º 31095, de 31.12.1940), mas com uma matriz completamente diferente do produzido pelo ideário republicano.

### **Considerações finais**

A Primeira República, herdeira do combate republicano das décadas anteriores, não teve condições para aplicar as medidas federalistas, municipalistas e de larga descentralização defendidas no tempo da propaganda como linha político-ideológica do velho Partido Republicano Português, que depois se cindiu. A discussão parlamentar do projecto de um novo código administrativo não encontrou os consensos necessários para a aplicação de uma profunda reforma administrativa, limitando-se à aprovação parcial do articulado mais consensual e necessário para a promoção de eleições dos corpos administrativos. Essa aprovação concretizou-se, como solução de recurso, na Lei Administrativa de 1913, que ficou longe de ser um código segundo os padrões jurídicos, continuando a sua aplicação a ser acompanhada de normas estabelecidas pelos códigos de 1878, 1896 e outras leis avulsas, numa complicada teia difícil de deslindar. E a vida local, embora beneficiando de alguma margem de acção para efeito das suas deliberações, continuou manietada pelas decisões do poder central, o qual, sujeito a sucessivas convulsões, não garantia a estabilidade necessária para alterar a situação, lá se mantendo o administrador do concelho e o regedor, numa persistência exemplar da incapacidade de um regime acochado não só pelos monárquicos como pela sua própria sombra, submergindo os velhos militantes defensores dos princípios políticos à luz do mero oportunismo de regime e, sobretudo, do oportunismo partidário.

## Fontes

- Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911*, 1986. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto nº 258 de 31 de Dezembro de 1913. *Colecção de Legislação Portuguesa de 1913*. Lisboa: Imprensa Nacional, p. 1034.
- Diário da Câmara dos Deputados, 1911-1926*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt> [DCD]
- Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt>
- Diário do Congresso da República, 1911-1926*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt>
- Diário do Senado da República, 1911-1926*. Versão digital: <http://debates.parlamento.pt> [DSR]
- Lei nº 88 de 7 de Agosto de 1913. *Colecção de Legislação Portuguesa de 1913*. Lisboa: Imprensa Nacional, p. 482-502.
- OLIVEIRA, Carlos, 1924 - *Código Administrativo. Leis n.ºs 88, 621 e 1453 de 7 de Agosto de 1913, 23 de Junho de 1916 e 26 de Junho de 1923, anotadas*. Lisboa: Lúmen.
- Projecto de Código Administrativo elaborado pela comissão nomeada por decreto de 25 de Outubro de 1910*. Lisboa: Imprensa Nacional.

## Bibliografia

- ALMEIDA-GARRETT, 1871 - *Discursos Parlamentares e Memórias Biográficas*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- ALVES, Jorge Fernnades, 2010 - Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo. *Revista da Faculdade de Letras- História*, III Série, volume 11, 2010, p. 33-61.
- ARRIAGA, José de, 1886 - *História da Revolução de 1820*. Porto: Livraria Portuense Lopes & C<sup>a</sup>.
- BRAGA, Teófilo, 1983 - *História das Ideias Republicanas em Portugal*. Lisboa: Vega [original de 1880].
- CATROGA, Fernando, 1999 - *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*. Lisboa: Editorial Notícias.
- CHAGAS, João; COELHO, ex-tenente, 1901 - *História da Revolta do Porto de 31 de Janeiro de 1891*. Lisboa: Empreza Democrática de Portugal.
- COLLAÇO, João Maria Tello de Magalhães, 1919 – *Notas a um projecto de Código Administrativo*. Coimbra: edição de autor.
- HOMEM, Amadeu Carvalho, 1990 - *A Propaganda Republicana, 1870-1910*. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.
- MARQUES, A. H. de Oliveira, 1978 - *História da Primeira República Portuguesa. As estruturas de base*. Porto: Figueirinhas.
- NOGUEIRA, José Félix Henriques, 1979 - *Obras Completas*. Lisboa: Imprensa Nacional (org. de António Carlos Leal da Silva).

- NUNES, José Jacinto, 1894 - *Projecto de Código Administrativo*. Lisboa: Tipografia e papelaria Progresso.
- OLIVEIRA, César (dir.), 1996 - *História dos Municípios e do Poder Local, dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- SERRA, João B., 1996 - *Os poderes locais: administração e política no primeiro quartel do século XX*. In OLIVEIRA, César (dir.), 1996 - *História dos Municípios e do Poder Local, dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- SOUZA, Marnoco e, 1913 - *Constituição Política da República Portuguesa. Comentário*. Coimbra: F. França Amado, 1913.
- TELO, José António, 2010 - *Primeira República I: do sonho à realidade*. Lisboa: Presença.
- VEIGA, Alves da, 1911 - *Política Nova*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.