REPÚBLICA PORTUGUESA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER N.º 422-(c)

Senhores Deputados.— À vossa comissão do Orçamento foi presente a proposta orçamental para o ano económico de 1920–1921, referente ao Ministério do Interior, e bem assim a proposta de alteração apresentada a esta Câmara em sua sessão de 26 de Fevereiro último.

A despesa é, em resumo, assim distribuída:

Despesa ordinária:	
Capítulo 1.º— Gabinete do Ministro	7.000$
Capítulo 2.º— Secretaria Geral	31.699$53
Capítulo 3.º— Administração política e civil	1:296.613$43
Capítulo 4.º— Segurança pública	20:582.254$22
Capítulo 5.º— Estabelecimentos militares	12.386$91
Capítulo 6.º— Despesas de gerências findas	2.000$
Total da despesa ordinária	21:931.954$09
Despesa extraordinária	950.000$
Total da despesa do Ministério	22:881.954$09

A proposta de alteração, de 26 de Fevereiro, reduziu as despesas ordinárias em 4:261.157$81, pela seguinte forma:

Capítulo 2.º— Secretaria Geral	6.500$
Capítulo 3.º— Administração política e civil	10.000$
Capítulo 4.º— Segurança pública	4:244.657$31
	4:261.157$81

Mas, porque a mesma proposta aumentou em 401.818$ duas verbas de despesa do artigo 22.º dêste capítulo 4.º, é de 3:859.339$81 a diminuição resultante da mesma proposta.

Desta maneira, a despesa total dêste Ministério, resultante do confronto das três propostas orçamentais, é de 19:022.614$28.

É, por ventura, uma verba assaz elevada, mas, sem dúvida, justificada pela espécie e valor dos serviços a que ela vem distribuída na proposta orçamental.

Para o ano económico de 1916–1917 foram as despesas do Ministério do Interior calculadas em 4:245.204$32, e de 4:420.803$16 para o de 1917–1918, trazendo assim um aumento já de 174:898$84.

Não obstante terem sido dêle transferidos, por motivo da criação doutros Ministérios, os serviços da assistência e higiene, o orçamento do Ministério do Interior tem vindo sempre aumentando todos os anos até o actual.

Sôbre o ano de 1919–1920 êle trouxe um aumento de despesa na importância de 2:246.534$84, com a distribuição que consta do seguinte mapa comparativo:

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
ARQUIVO HISTÓRICO PARLAMENTAR

Designação da despesa por capítulos	Despesa fixada para 1919-1920	Despesa proposta para 1920-1921	Diferenças	
			Para mais	Para menos
Despesa ordinária:				
1.º — Gabinete do Ministro . . .	4.200$00	7.000$00	2.800$00	-$-
2.º — Secretaria Geral	14.980$65	31.699$53	16:718$88	-$-
3.º — Administração Política e Civil	1:052.942$02	1:296.613$43	243.671$41	-$-
4.º — Segurança Pública	18:066.351$28	20:582.254$22	2:515.902$94	-$-
5.º — Estabelecimentos militares. .	8.227$93	12.386$91	4.158$98	-$-
6.º — Despesas de gerências findas	56.717$37	2 000$00	-$-	54.717$37
Soma	19:203.419$25	21:931.954$09	2:783.252$21	54.717$37
Diferença para mais			2:728.534$84	
Despesa extraordinária . . .	1:432:000$00	950.000$00		
Diferença para menos			482.000$00	
Diferença resultante para mais			2:246.534$84	

Alguns reparos pode suscitar que a esta Câmara fôsse trazida uma proposta orçamental contendo aumento de despesa no momento em que a maior e mais intransigente economia se impõe à República, como se impõe e é norma e propósito de todas as nações que da guerra saíram extenuadas e depauperadas.

O equilíbrio orçamental é preocupação psrmanente de todos os povos bem orientados e com a nítida compreensão da sua situação e das suas responsabilidades. Não se consegue a realização dessa aspiração sómente pelo aumento de receitas, mas também e não menos por uma forte compressão de despesas.

Mas todas essas operações orçamentais em actos de redução têm os seus legítimos termos e a sua justa correcção na importância e necêssidade dos serviços que essas verbas de despesas datam: êsse ponto de vista não o perdeu a comissão na revisão dêste orçamento.

E foi sob êste critério que, adoptando reduções aproximadamente de 4:000 contos, a respeito de determinados serviços que, sem prejuizo do seu regular funcionamento, essa redução poderia saportar, reconheceu a respeito doutras que insuficiente seria a sua dotação e lha aumentou.

Essas reduções, deduzidas dalguns aumentos que foi indispensável fazer, importam uma diminuição de despesa na importância líquida de 3:859:330$81.

Desta maneira, não sómente se extingue o excesso de despesa da proposta orçamental sôbre o Orçamento do ano anterior, na referida importância de 2:246:534$84, mas também se consegue uma redução no anterior Orçamento da importância assás bastante avultada de 1:622.804$97!

*

Pareceu à vossa comissão que não maiores reduções devia fazer, pois uma excessiva compressão poderá levar à desorganização de serviços da maior importância e dalgum melindre.

A sua dotação, tal como fica feita, embora pareça ainda exagerada, julga-a a comissão absolutamente indispensável para que êles possam funcionar com a acção e a eficácia que a República dêles espera.

É o capítulo 4.º, que se intitula «Segurança Pública», o que mais pesa sôbre o Orçamento, pois fica à sua parte com a dotação de 17:672.940$91, emquanto que os restantes serviços não consomem mais de 1:349.673$37.

Foi neste capítulo que se fizeram as maiores reduções, mas basta atender-se ao melindre dos serviços que a sua epígrafe indica, interessando à segurança do Estado e do regime, para se considerar como a comissão tinha de ser ponderada em suas reduções: e só pelas necessida-

dos da hora grave que passa ela foi levada a fazer aquelas que vos propõe.

São os serviços da ordem pública que neste constante e agitado tumultuar de paixões trazem aos Estados imperiosos encargos e à sociedade cuidados mui desvelados e vigilantes, importando despesas que para muitas nacionalidades constituem sacrifícios deveras pesados; mas a que elas não podem eximir-se e sem dúvida que não é para o nosso país que êste problema — o problema da ordem pública — é de menor apreensão e de menores cuidados.

Esta situação impõe-nos uma conveniente preparação de defesa e uma prudente prevenção como ensinamento da lição já assás experimentada em acontecimentos passados e que só por si bem justificariam sacrifício dos encargos que êste orçamento contêm na dotação do capítulo 3.º, que esta comissão entendeu não dever reduzir mais.

É, sem dúvida, para nós, na hora presente, um bem pesado e doloroso encargo, que, todavia, temos de aceitar e suportar.

Reduzir mais essas verbas, mantendo a respeito delas o mesmo propósito de compressão de despesas, sem outro critério e sem mais considerações seria porventura uma imprudência, de que esta comissão não quere a responsabilidade.

A redução feita de 3:859$81 representa já um importante acto de economia, que não deve ser excedido.

*

A administração civil e política do país vem dotada com a verba de 1:296.613$43, que a proposta de 26 de Fevereiro reduziu de 10.000$.

Mas, deduzindo desta verba a de 500.752$50, distribuída à Imprensa Nacional e, assim, constituindo um encargo de natureza especial, ficam 795:850$93, que tanto é o que a administração política e civil do país consome ao Tesouro Público.

Ninguêm, em verdade, poderá capitular de exagerada esta verba.

Ela não comporta redução alguma e, bem ao contrário, ao ver o seu desenvolvimento e distribuição pelos diferentes serviços do país, nós temos a impressão duma exiguidade muito próxima da miséria, que bem mostra o espírito de economia e redução de despesas públicas que vem animando os Governos e a Câmara.

É, pois, a vossa comissão de parecer que, nestes termos e com as alterações que ficam indicadas, deve ser aprovada a proposta orçamental para o Ministério do Interior.

*

Não pode esta comissão sair dêste capítulo e encerra a respeito dêle as suas considerações, sem se referir ao estado caótico e incongruente da legislação que rege a administração política e civil do nosso país.

Os princípios radicalmente descentralizadores da nossa vida administrativa, proclamado sua Constituição, estão sem realização em leis substantivas.

A autonomia financeira dos municípios consignada no estatuto fundamental da República não teve ainda definição em um corpo de direito administrativo que ponha em ordem a vida municipal e paroquial do país.

A República — doloroso é ter de o confessar! — não tem ainda o seu Código Administrativo!

Não basta estabelecer princípios: é preciso transmiti-los aos organismos que êles hão-de animar — dar corpo e execução a essas fórmulas descentralizadoras em diplomas que nesse sentido e com êsse critério liberal orientem e estimulem os órgãos da vida local.

Não se compreende que leis novas estejam sendo reguladas por normas velhas e vazadas em moldes reaccionários!

¡Não faz sentido que os códigos draconianos da monarquia sejam ainda hoje leis subsidiárias da República!

A nossa legislação administrativa é um amálgama de disposições velhas e novas, liberais e reaccionárias, descentralizadoras e regalistas estiolando e sufocando a vida dos municípios e endoidecendo aqueles que têm de compulsá-la e aplicá-la, num labirinto de disposições que para cada caso se desdizem e contradizem.

Já em 1915 esta situação provocou os reparos da comissão de orçamento, que no seu parecer sôbre a proposta orçamental dêste Ministério regista com mágua o facto, estranhando que «a vida

administrativa da República não tivessse ainda tomado, senão muito incompletamente, pela lei de 7 de Agosto de 1913, aquela feição descentralizadora que claramente procurou dar-lhe a Constituição de 21 de Agosto de 1911».

Posteriormente um outro diploma foi publicado, sem contudo melhorar uma tal situação. É a lei n.º 621, de 23 de Junho ed 1916.

¡Ao contrário, e sem exagêro nem pessimismos, a situação bem se pode considerar agravada, ao menos na perda de tempo transcorrido inútilmente!

Cinco anos volvidos, o Parlamento apenas pôde acudir a tam precária situação da vida administrativa do país, debatendo-se nos meandros de disposições legais, fragmentadas e obsoletas, com essa lei, com a qual se pretendeu, aliás, não constituir um corpo de direito administrativo, mas apenas com o comesinho intuito de ocorrer a omissões e conciliar contradições, numa solução transitória de necessidade ocasional. Procurou-se então e somente conciliar e adaptar a organização dos municípios com as disposições da legislação eleitoral para as eleições administrativas que a êsse tempo se aproximavam.

Todavia, urge dar vida e forma de execução a êsses superiores princípios de descentralização, independência e autonomia financeira que a Constituição confiou às instituições locais.

Cumprirá o Parlamento um preceito constitucional que lhe impende inexorávelmente, e êle não pode dignamente descuidar, nem em face da Constituição, que lhe conferiu êsse mandato, no seu artigo 85.º, alínea *b*), nem em face das reclamações da opinião pública, bem expressivas de legítima estranheza, vendo as grandes conquistas municipalistas da Constituição, amparando-se entre o Código Administrativo de 1886, a hipocrisia descentralizadora, e o de 1896, que o Partido Republicano combateu implacávelmente nas suas fórmulas centralizadoras, audaciosas e violentas.

¡Êle deve à República essa obrigação, de lhe dar uma lei administrativa nova e harmónica com o estatuto fundamental do país e o piedoso escrúpulo de restituir ao esquecimento dos arquivos, aonde se foi buscar o pior que lá existia, êsses corpos de lei, que foram adoptados a título provisório, é certo, mas que por demais se vão demorando na nossa vida administrativa, perturbando-a e pervertendo-a!

Ela carece de fórmulas novas e amplas, traçadas com firme espírito descentralizador e o culto das regalias municipais.

¡É preciso, a par e sobretudo, criar organismos conscienciosos e robustos, capazes de receberem e compreenderem as prerrogativas municipais e a descentralização administrativa que lhes deram em precioso património de direitos e aspirações realizadas, mas — bom é registá-lo — com um pesado encargo de deveres e responsabilidades!

O contrário seria uma triste mistificação. Não deliremos!

¡Nos. pequenos agregados municipais que actualmente povoam o país, com o nome pomposo de «concelhos», reduzidos em área, escassos de recursos, pobres de pessoas, inconscientes e acanhados de aspirações, a autonomia administrativa será uma ficção, uma fraude!

¡Não tenhamos ilusões nem venhamos depois a condenar a excelência dos princípios, pelos defeitos da má base que lhe dermos e que, por má sina, os façam ruir ou desacreditar!

¡Em uma grande parte dos concelhos do país, débeis organismos, feitos de caprichos e cheios de paixões, alimentando o acanhado ideal dum administrador do concelho, alternando-se nas vicissitudes do poder, por que dentro dêles nada mais cabe, não pode plantar-se nem florescer uma das mais respeitáveis e fundamentais instituições da República!

*

O caso não é novo!

Quando Sampaio, grande espírito dó constitucionalismo, quis promulgar, em 1878, o seu Código Administrativo, a mais completa e avançada obra de descentralização administrativa que no nosso país tem vindo ao Parlamento, procurando honestamente «criar a vida local, estabelecer o govêrno do povo pelo povo e entregar aos corpos colectivos a gestão dos seus negócios», também êste problema surgiu ao seu espírito esclarecido e previdente.

Dizia êle então:

«Para realizar esta obra são necessárias inteligências que dirijam, fôrças que sustentem e recursos que bastem, e na direcção actual dos concelhos não há geralmente competências para a administração, nem meios para ocorrer aos encargos nem fôrças para produzir o movimento e a acção.

Mas a liberdade e o progresso não podem parar diante de tais embaraços.

A descentralização teria a possibilidade dos excessos, que se podem recear, um outro mal maior existe, contra o qual nos devemos prevenir—é ensaiá-la em tais organismos!

¡Exorbitar poderia ser um excesso de vida perigoso: não fazer nada é a morte!

¡A agitação incongruenta pode moderar-se: a falta de movimento não tem cura»!

Assim falava Sampaio que para obviar a estes males, pretendeu e propunha a extinção dos pequenos concelhos, adaptando a área do concelho à da comarca.

Mas a Câmara dos Deputados não aceitou esta proposta: manteve os concelhos tais quais êles existiam, porque, segundo a comissão «a supressão dum município seria um acto de centralização».

Tiveram, por isso, de ser reduzidas as amplas fórmulas liberais de Sampaio.

Mantiveram-se apenas uns ténues princípios de descentralização, embora bem avançados, ainda, para aquela época.

Pois êsses mesmos vieram a estiolar por incapacidade e por debilidade dos organismos em que foram enxertados.

¡E daí se tirou argumento para retrocedermos a uma época de reacção e ao regime de tutela em que nos estávamos debatendo quando em 1910 foi proclamada a República!

A nós nem esta lição de história nos aproveitou!

Instituímos a descentralização na sua mais ampla e radical expressão.

Proclamamos na Constituição as fórmulas e os princípios mais liberais.

E, realizada esta aspiração, pusémonos, num desvario que parece de inconsciência, a fazer concelhos e a desmembrar concelhos, criando organismos raquíticos novos e debilitando ou matando os velhos.

Parou o Poder Legislativo nessa empreitada de criar corpos administrativos incapazes da grande missão e dos largos destinos que à vida municipal abrira o estatuto fundameutal da República.

Mas parou tarde!

Fazendo êsses pequenos agregados concelhios cometeu-se um grande êrro e praticou-se um duplo mal — contra os velhos que foram mutilados e contra os novos que logo nasceram aleijados!

¡Foi uma lamentável obra de imprudência e de imprevidência!

Tem de dar-se a êste mal pronto e eficaz remédio.

Já em 1915 esta comissão do orçamento bradou, pela pena dum dos seus mais distintos membros:

«É inconveniente esta tendencia que, com bastante nitidez, se vem esboçando, de estender as prerrogativas municipais a pequenos agregados, incapazes da grande obra da emancipação municipal que a lei fundamental do país lhes outorgou».

Assim é!

*

Em 1836 existiam na parte continental do país 817 concelhos; pela extinção, nesse ano, de 466, ficaram subsistindo 351.

Foram pouco depois extintos mais 88, e, assim, o seu número fixado em 263.

Hoje é maior o seu número: são 292.

¡Pois dêsses, 74 têm menos de 10:000 almas; 36 têm menos de 7:500!

¡E até concelhos existem com menos de 5:000 almas!

Fazer dêstes agregados os órgãos da autonomia municipal é declarar antecipadamente o seu insucesso e a sua esterilidade.

Assentar em tam inconsistentes bases o grande edifício da descentralização administrativa é preparar culposamente o descrédito dos princípios e a ruína da instituição, soterrando ao mesmo tempo êsses débeis organismos que, entregues à sua iniciativa e confiados ao seu esfôrço, por maior que êle seja, nada mais produzirão que uma má e tardia remuneração aos seus funcionários.

A comissão do Orçamento, em 1915, considerando a resolução dêste grave e melindroso problema, julgava que êle se poderia resolver «orientando as câmaras para federações ou acordos que lhe permitam a rápida realização dos seus fins regionais em grupo de concelhos por elas geridos».

Hoje parece-nos inviável o alvitre.

Melhor seria talvez integrar êsses pequenos concelhos nos concelhos limítrofes, formando grandes unidades administrativas, que só elas, assim, melhor servidas de competências e de recursos, melhor poderão também realizar essa grande obra emancipadora e progressiva da sua autonomia e fazerem melhoramentos e desentranharem-se em benefícios, de que participarão os novos agregados.

Nessa comparticipação terão êles a compensação da pequena redução que porventura façam das suas aspirações na realização duma obra para a qual, sós, seriam absolutamente impotentes!

Essa integração, porventura preferível à federação, far-se-ia apenas para a realização das aspirações maiores.

A êsses pequenos agregados ficariam as atribuições que êles fôssem capazes de receber e as regalias que são, no maior número de casos, o ponto de vista das suas reclamações e que mais se referem às comodidades dos povos nos serviços de pagamento de contribuições, de notariado, do registo civil e de tantos outros, próprios e centralizados nos concelhos.

Êles poderiam ficar constituindo um outro agregado, também histórico, e instituição nacional — a comuna ou freguesia autónoma — com maiores atribuições e maior capacidade administrativa que as actuais freguesias.

Julgamos que êste pensamento foi já exposto à comissão de administração pública desta Câmara, que, com atenção e simpatia, o está estudando.

O município é uma instituição ligada às nossas mais gloriosas tradições, com fundas raízes no passado da nossa raça, baluarte das liberdades populares, reduto contra as absorpções e usurpações do poder central.

Dentro da associação municipal, diz um distinto escritor, aprende o homem a ser cidadão, a cumprir os mais altos deveres cívicos, a amar a Pátria, a fazer as leis, a discutir os negócios públicos e a interessar-se pelo bem dos associados. Aí está a escola da liberdade, de patriotismo, do trabalho honrado e independente.

Unidade fundamental, instituição genuínamente nacional, uma grande influência lhe está destinada na organização política da República. Sem dúvida!

Mas tem de constituir-se com poderes independentes, com leis harmónicas e em alicerces seguros: em organismos fortes de energia e recursos, com a consciência das prerrogativas que recebem e a competência e necessária capacidade para exercê-las.

Essa grande obra pertence ao novo Código, há tanto tempo já em elaboração.

Estas considerações as fazíamos nós em 1917.

Porque ainda não perderam do seu interêsse e nem da sua profunda verdade, aqui as reproduzimos e reproduziremos todas as vezes que o assunto tivermos de abordar.

É uma necessidade inadiável esta do Código Administrativo — uma falta imperdoável.

Oxalá o Parlamento a queira compreender e patrióticamente resolver.

*

Das considerações que ficam feitas resulta, em resumo, que esta comissão reconhece e reclama como necessidade urgente e inadiável, a promulgação de um Código Administrativo, não só em cumprimento dum preceito constitucional, que não pode ser protraído, mas ainda como órgão de execução e acção firme e seguro do princípio da autonomia administrativa soberanamente consignado na Constituição, na sua feição descentralizadora.

Urge normalizar a administração política e civil do país e criar organismos fortes, capazes de receberem essa emancipação política, com os encargos que dela resultam, e a idoneidade bastante para abordarem e resolverem convenientemente os momentosos problemas da vida social, que devem ser do cuidado e dos carinhos dos organismos locais e regionais e não iniciativa do Poder Central.

Assim, assente em bases novas a administração política e civil do país, no grave

e âmplo funcionamento que lhes deu a Constituição, como ela lha deu, com os seus órgãos próprios e privativos para eles poderão ser transferidos muitos serviços que ainda hoje são uma função do Estado, mas que com mais propriedade e mais utilidade devem ser iniciativa e acção dos órgãos da vida social. E por esta forma, deixarão tais encargos de pesar nos orçamentos do Estado.

Sala das sessões da comissão do Orçamento, em 21 de Maio de 1920.

António Maria da Silva.
Albino Pinto da Fonseca.
Alfredo de Sousa.
Godinho do Amaral.
Jacinto de Freitas.
Nunes Loureiro.
João Camoesas.
João de Ornelas da Silva.
Jaime de Sousa.
Mariano Martins.
Abílio Marçal, relator.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
ARQUIVO HISTÓRICO PARLAMENTAR

70 - IMPRENSA NACIONAL — 1919-1920