

Júlio Monteiro Júnior e
Paulo Roque da Silveira

Administração

Colonial

1933

de
111420

LIÇÕES DA CADEIRA DE

R. 122257



ADMINISTRAÇÃO COLONIAL

Segundo as prelecções
do Ex.^{mo} Sr. Dr. J. Gonçalo de Santa-Rita,
ao curso de 1931-1932

NA

ESCOLA SUPERIOR COLONIAL



FAMALICÃO

Tip. «Minerva» de Gaspar Pinto de Sousa & Irmão

Avenida Barão de Trovisqueira

1931

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

SUMÁRIO:

1.º — Diversas acepções em que pode ser tomada a palavra *Direito*; 2.º — A origem do Direito; 3.º — O direito e a moral; 4.º — Direito consuetudinário e direito escrito; 5.º — Direito positivo e direito natural.

1.º **Diversas acepções em que pode ser tomada a palavra Direito.** — No estudo resumido que vamos fazer nesta introdução dos termos da ciência jurídica mais usualmente empregados em Administração Colonial, começaremos por indicar os diversos sentidos em que pode ser tomada a palavra Direito.

São três as acepções:

a) na primeira, direito é sinónimo de *justiça e equidade*. É esta a vaga noção de direito que toda a gente possui;

b) na segunda, a palavra direito significa *ciência jurídica*. É neste sentido que se fala em professores de direito, alunos de direito, etc., etc.;

c) na terceira, a palavra direito quer dizer a *faculdade de fazer ou de deixar de fazer certos actos*. É neste sentido que ouvimos dizer constantemente: «eu tenho o direito de fazer aquilo», «eu tenho o direito de não fazer aquilo», etc. É igualmente neste sentido que a palavra direito vem definida no nosso Código Civil quando declara no artigo 1.º que *só o homem é sus-*

ceptível de direitos e obrigações, dizendo logo em seguida no artigo 2.º que se entende por direito, neste sentido, *a faculdade moral de praticar ou deixar de praticar certos factos*.

2.º **A origem do Direito.** — Embora no século XVIII alguns pensadores, como Hobbs, Locke e Rousseau, tivessem proclamado a existência do chamado *homem no estado de natureza*, isto é, do homem isolado vagueando em completa liberdade, o certo é que nenhuma observação nos permite aceitar tal doutrina. Pelo contrário: o que a sociologia e a etnologia nos revelam é que o homem viveu sempre em convívio, isto é, em sociedade com o seu semelhante. Ora sendo assim, tornou-se necessário à sociedade formada pelos homens, mesmo a mais rudimentar, de uma regulamentação, quer dizer, de um conjunto de princípios que disciplinassem as variadas e complexas relações que entre eles surgiam. O homem primitivo começou por formar concepções religiosas as quais se traduziam em proibições, medo, etc., e que durante largos séculos governaram os homens. Mais tarde, com a formação de agrupamentos políticos, os chefes passaram a ditar as normas de conduta, isto é, o direito.

3.º **O direito e a moral.** — Durante largos séculos foram as concepções religiosas que, conservadas e transmitidas através dos tempos, constituíam não só a religião como também o direito e a moral. Mais tarde vieram a separar-se, sendo o direito o primeiro a alcançar a sua autonomia, embora subsistisse nêlo durante bastante tempo um fundo de religiosidade. A moral ainda se não libertou plenamente, não obstante a tentativa feita no século passado para a criação de uma moral fora da religião. Mas em que difere o direito da moral? Entre um e outro existem relações muito íntimas, tanto mais que actuam num campo de acção comum. No entanto podemos estabelecer entre elas as seguintes diferenças:

a) o direito é fixado pelo Estado e olha *essencialmente* o lado externo das acções do homem; a moral olha *em especial* o lado interno, isto é, atende à intenção de quem pratica um determinado acto para o aceitar ou condenar;

b) no direito há a *possibilidade de coacção física*, isto é, o constrangimento à prática dos preceitos; na moral a *coacção física não existe* havendo contudo sanções de outra natureza.

4.º **Direito consuetudinário e direito escrito.** —

Durante bastante tempo as normas de direito não eram escritas, perpetuando-se pelo *costume* na memória do povo. Por *costume* entende-se a prática regular e constante de certos actos seguida da constatação da sua necessidade geral. Durante essa fase o direito chamava-se *consuetudinário* e só muito tarde é que apareceu o *direito escrito*.

5.º **Direito positivo e direito natural.** — Ao lado do direito positivo (escrito) existem normas de carácter mais geral e que se chamam *direito natural*. Segundo os partidários da escola que teve a sua florescência no século XVIII, o direito natural é um direito imutável e perfeito que a razão humana descobriu e que existe gravado na consciência universal e que o legislador deve tomar por modelo.

Não devemos, contudo, supor que o direito positivo, ao contrário do direito natural, é inventado pelo legislador. Não: o direito é anterior àquele que o formula em regras escritas. O legislador é apenas o intérprete das necessidades colectivas e é nessa qualidade que ele formula em normas escritas o que já existe na consciência geral. O nosso Código Civil refere-se, no artigo 16.º, ao direito natural mandando resolver pelos seus princípios os casos omissos (lacunas da lei).

O direito natural sofreu um rude ataque da parte

do célebre professor Duguit, falecido há poucos anos, fundador da escola chamada *realismo jurídico*. Para Duguit o que existe como fundamento do direito elaborado nas consciências individuais é a *solidariedade social*. Os homens têm necessidades comuns que só em comum podem ser satisfeitas: daí a *solidariedade por semelhança*; têm igualmente hábitos e necessidades diversas que só por uma troca mútua de serviços podem ser satisfeitas e daí resulta a *solidariedade por divisão de trabalho*.

Se a sociedade é o facto primário e irreductível da vida humana (o homem isolado é uma abstracção) uma regra se impõe, pela própria força das cousas, ao homem associado: nada fazer em contrário da solidariedade social e fazer tudo o que possa fortalecer tal solidariedade. É isto o que, segundo Duguit, constitue o fundamento do direito positivo.

Devemos ainda notar que existe certa diferença entre os chamados princípios gerais de direito e o direito natural.

Princípios gerais de direito são os princípios fundamentais da legislação positiva e que constituem os presupostos lógicos das variadas normas jurídicas. É conveniente saber que o direito natural varia de nação para nação e de época para época. Já Pascal dizia: — «O que é a verdade do lado de cá dos Pirineus é mentira do lado de lá». Certos países há, por exemplo, em que o abôrto não é considerado criminoso, ao passo que noutros é punido como contrário ao direito natural. O mesmo acontece com o adultério, a bigamia, etc.

Por último torna-se necessário frisar que o direito natural não coincide muitas vezes com o direito objectivo, isto é, o direito escrito. Assim, por exemplo, a escravatura que repugnava ao direito natural era perfeitamente legal, realizando-se à sombra do direito objectivo.

SUMÁRIO:

6.º — Direito subjectivo e direito objectivo; 7.º — Leis: origem, conceito e natureza; 8.º — Caracteres das leis: generalidade, permanência, obrigatoriedade e coercibilidade; 9.º — Espécies de leis: facultativas e suppletivas, orgânicas, preceptivas ou imperativas, proibitivas, atribuítivas, declarativas ou explicativas e interpretativas, ficções jurídicas, normas coactivas e dispositivas; 10.º — Divisão do direito em público e privado.

6.º Direito Objectivo e Direito Subjectivo. —

As diversas accepções da palavra direito dão lugar a duas modalidades importantíssimas do conceito do direito: o objectivo e o subjectivo.

Por *direito objectivo* entende-se a norma de conduta destinada a garantir interesses de carácter social. Essas normas são formuladas pelos poderes competentes em leis, de forma que *lei* e *direito objectivo* costumam confundir-se.

Mas que espécie de interesses protege a lei? São os interesses dos homens, quer considerados individualmente quer considerados como formando grupos.

Por *direito subjectivo* entende-se, pois, o interesse protegido e tutelado pela regra de direito. Temos, pois: por um lado o direito considerado como uma regra escrita de conduta social: é o direito objectivo; por outro lado, temos o interesse que a norma (a lei) protege: é o direito subjectivo.

O nosso Código Civil referindo-se, no seu artigo 2.º, ao direito como sendo a faculdade moral de praticar ou deixar de praticar certos factos, formulou a definição legal do direito subjectivo.

A noção dos direitos subjectivos não é, contudo, aceite por todos os jurisconsultos. Assim, Duguit, a que já nos referimos, contesta a sua existência, afirmando que

o direito subjectivo implicaria o predomínio duma vontade sobre outra vontade, o que não é exacto, visto que as vontades são iguais. O que existe em todos os povos são homens que têm o mando, a força: são os governantes, e homens que obedecem: os governados. Daí conclue o illustre escritor que o que a norma jurídica protege não é o *direito subjectivo* mas simples *situações jurídicas subjectivas*, que dentro em breve estudaremos.

Contra a doutrina do Prof. Duguit se pode argumentar dizendo que se existem interesses, mesmo fora de toda a ordem legal, isto é, interesses que existem por si e não por causa de nenhuma lei, é necessário admitir que esses interesses não podem ser arbitrariamente desconhecidos, que elles a alguém pertencem como sujeitos de tais direitos.

Entre nós, os escritores de direito civil rejeitam dum modo geral a doutrina de Duguit, emquanto que os escritores de direito público e em especial os administrativistas (Drs. Fezas Vital, Magalhães Colaço e Armindo Monteiro) a aceitam e defendem.

7.º Lei: Origem, Conceito e Natureza. — Duguit fala-nos na existência dum direito acima do Estado, direito do qual emanam as normas que se concretizam em leis e que constituem a regulamentação da vida social. Mas, o que se deve entender por *leis*?

Em ciência jurídica, esta palavra pode ser tomada em dois sentidos: no *sentido próprio* ou *técnico* e num *sentido amplo*.

No *sentido próprio ou técnico* a lei é a regra de direito formulada pelo Poder Legislativo, que é constituído pelo Congresso da República. Este é formado pelas duas câmaras: a dos Deputados e do Senado (artigo 7.º da Constituição Política da República Portuguesa).

Em um *sentido mais amplo*, a palavra lei comprehende todos os diplomas legais emanados do Poder Executivo, dos corpos administrativos, etc., etc.

Para o nosso estudo, **Lei** é o *complexo de normas gerais que regulamentam a organização do Estado e no seio d'este são impostas à actividade humana, nas relações externas ou sociais, pela autoridade do mesmo Estado para garantir aos indivíduos e à sociedade a realização dos seus fins.*

Esta definição tem a vantagem de englobar tanto as normas de direito público como as de direito privado.

Pela definição que demos de **Lei** em ciência jurídica se verifica que tem uma natureza diferente das leis biológicas, químicas ou sociológicas. Estas últimas nada mais são do que relações entre fenómenos.

8.º **Caracteres da Lei.** — A lei, como norma de conduta social, é imperativa e reveste, além disso, as seguintes características:

a) *generalidade*: — a lei aplica-se a todos e para todos é igual. O simples facto de uma lei se referir a um certo número de indivíduos ou a uma classe não lhe tira o seu character de generalidade, pois que sempre se verifiquem as condições que a lei previu, esta regula todos os casos, aplica-se a todos em geral, pouco importando que a sua esfera de aplicação se limite a um reduzido número de pessoas. A norma jurídica só não é geral quando fôr feita para regular um determinado caso concreto. Nessas condições pode-se dizer que ela não constitue pròpriamente direito objectivo;

b) *permanência*: — Quando se diz que a norma jurídica é permanente significa que a sua aplicação é contínua, isto é, não intermitente. É preciso, porém, não confundir permanência com *eternidade*. Uma lei pode ser promulgada para vigorar durante um certo lapso de tempo, sendo revogada em seguida. Essa lei não foi eterna, mas durante o tempo em que esteve em vigor foi contínua, isto é, permanente;

c) *obrigatoriedade*: — Consiste em ninguém poder eximir-se ao cumprimento da lei, perante a qual todos

os cidadãos são iguais, sem distinção de sexo e de pessoas (Código Civil artigo 8.º e 9.º). Se a lei não fôsse obrigatória não atingiria o seu fim; seria respeitada ou violada segundo o desejo de cada um.

d) *Coercibilidade*: Significa a possibilidade de impor a observância dos preceitos legais por meio da *coacção*. Essa coacção pode ser de natureza diversa mas tem um fim único: impor a observância da lei sob pena de *sanções* que variam desde a *repressão à multa, nulidade do acto praticado contra a lei, indemnização, confisco, penhora, venda, coerciva*, etc.

Para alguns escritores não é coacção concretamente considerada que constitue uma das características da lei visto que em certas normas de direito privado e muito particularmente no direito internacional público a coacção é impossível, e no entanto não podemos afirmar que elas não são normas jurídicas. Para êsses escritores o que caracteriza verdadeiramente a lei é a *possibilidade abstracta da coacção*.

9.º **Espécies de leis.** — Possuindo os indivíduos uma certa liberdade na prática dos seus actos, não pode, evidentemente, a lei prever quais serão êsses actos. Daí as diversas espécies de leis que passamos a enumerar sumariamente.

Leis supletivas. — São aquelas que suprem a falta de manifestação de vontade por parte dos interessados. Exemplo: quando os cônjuges nada declaram sobre o regime de bens que há-de reger o seu casamento, estabelece o artigo 1:098.º do Código Civil «que se entende que o casamento é feito segundo o costume nacional» (comunhão de bens).

Esta disposição citada é supletiva porque vem suprir a falta de manifestação da vontade dos cônjuges.

Leis orgânicas: — são aquelas leis por meio das quais o Estado estabelece a organização e o funcionamento de um serviço. Esta espécie de leis tem sido discutida, afirmando-se ser *incompreensível um Estado a*

dar leis ao próprio Estado. A verdade, porém, é que pelas leis orgânicas o Estado não pretende dar leis a si próprio, mas apenas estabelecer as formas de funcionamento dos seus serviços.

Leis imperativas. — São aquelas que obrigam sempre que se pratique ou se deixe de praticar certos factos. Podem ser: preceptivas e proíbivas.

Leis preceptivas: — quando ordenam aquilo que se deve fazer e se poderia deixar de fazer se a norma jurídica não existisse. Exemplos: as normas que impõe aos pais e a certos parentes a obrigação de prestar alimentos, as que impõe deveres mútuos aos cônjuges, etc.

Leis proíbivas: — quando proíbem a prática de certos actos que, de outra forma seriam permitidos. Exemplo: as que proíbem o casamento entre pessoas ligadas por um certo grau de parentesco.

Leis attributivas. — São aquelas que não ordenam nem proíbem, mas apenas reconhecem a faculdade de se praticar um determinado acto. Por exemplo: podemos casar aos 18 anos e fazer testamento aos 14. Isto porém, não quer dizer que em completando 14 anos a lei nos obrigue a fazer testamento, nem que, feitos 18 anos, ela nos obrigue a casar.

Essas leis são também chamadas *facultativas* ou *permissivas*, em virtude da sua própria natureza.

Leis declarativas ou explicativas. — São as que definem ou completam os termos de uma outra lei.

Leis interpretativas. — São as que indicam o modo como deve entender-se uma manifestação de vontade quando essa manifestação tenha sido expressa de uma forma duvidosa.

São exemplos de normas interpretativas os artigos 378.º e 1.799.º do Código Civil Português que explicam o sentido da expressão «móveis de tal casa ou prédio».

Para o funcionário as leis interpretativas têm particular interesse em virtude da disposição do artigo 8.º

do Cód. Civ. que dá a essas leis um efeito retroactivo, ao contrário de todas as outras leis.

As leis produzem efeito quanto aos factos futuros e não quanto aos factos consumados: é nisto que consiste o chamado *princípio da não retroatividade* da lei civil. As leis interpretativas, porém, constituem uma excepção: applicam-se a factos já consumados, isto é, têm efeito retroactivo, salvo nos casos em que haja ofensa de direitos adquiridos (Cód. Civ., art. 8.º).

O illustre juriconsulto francês *Géze* nega a existência das leis interpretativas. Para elle ou a lei interpretativa diz qualquer cousa de novo, e neste caso é uma lei nova, ou não diz nada de novo e neste caso é uma lei antiga, incluída em qualquer das outras espécies de leis que apontamos.

Este problema é muito interessante pois que, como afirma *Duguit*, o legislador não estando muitas vezes seguro e não tendo forças para imprimir à lei o efeito retroactivo serve-se das leis interpretativas para estabelecer princípios novos muitas vezes contrários à própria lei interpretada.

Daí se deduz a importância que para o funcionário pode ter esta espécie de leis.

Definições legais: — Além das leis existem as chamadas *definições legais* que nada mais são do que afirmações de princípios. Temos um exemplo na definição legal do império português feita pelo *Acto Colonial* de que em breve trataremos.

Ficções jurídicas: — São normas que atribuem a *personalidade* a abstracções como por exemplo às *personas colectivas* à Igreja, etc.

10.º **Divisão do direito:** — O nosso Código Civil estabelece no seu artigo 3.º a distinção entre o direito público e o direito privado, distinção que vem desde os romanos.

Direito público: — é o conjunto de normas que

regulam a constituição e competência dos órgãos do Estado, o exercício dos direitos políticos dos cidadãos e concede a estes o gozo dos serviços públicos.

Direito privado: — é o conjunto de normas que regulam a condição civil dos indivíduos e colectividades organizadas, e os modos por que adquirem, conservam ou transmitem os bens.

Tanto o direito público como o privado admitem várias divisões.

O direito público pode ser:

Constitucional ou político: — determina a forma de governo, formula os órgãos políticos do Estado e as normas do seu funcionamento e ainda os direitos políticos dos cidadãos.

Administrativo: — este ramo do direito público porque nos merece uma atenção especial trataremos dêlo mais desenvolvidamente adiante.

Direito penal ou criminal: — fixa os delitos contra a ordem social e estabelece as penas:

Direito processual: — fixa a organização, competência e funcionamento dos tribunais.

Direito internacional: — que regula as relações entre os diversos países. Pode ser *público ou privado*.

Direito cultural ou eclesiástico: — que regula as relações entre o Estado e as Igrejas.

É um ramo do direito administrativo.

Por outro lado o direito privado pode ser:

Direito civil: — Compreende as normas que regulam as relações recíprocas dos cidadãos entre si, como meros particulares, ou entre os cidadãos e o Estado em questões de propriedade ou de direitos puramente individuais, artigo 3.º do Cód. Civ. Port.; ou

Direito comercial: — o complexo de normas que regulam a actividade mercantil.

Além dessas divisões do direito que já apontamos outros ramos existem, como por exemplo: o direito industrial, o direito operário, o direito colonial, etc.

Por direito colonial: — devemos entender o conjunto de normas relativas à organização administrativa das colônias e ao direito dos indígenas. O direito colonial é pois formado, como se vê da sua definição, por elementos do direito público e elementos do direito privado.

SUMÁRIO:

11.º — Direito administrativo: sua relação com os serviços públicos; 12.º — Actos jurídicos. Conceito e classificação segundo o seu conteúdo: *a)* actos legislativos, regulamentares ou *actos-regra* (Duguit); *b)* actos criadores de situações jurídicas individuais; *c)* actos condição; *d)* actos jurisdicionais.

11.º **Direito administrativo e serviços públicos.**

— Dada a importância que para nós tem o direito administrativo, que como já vimos, é um dos ramos do direito público, passamos a defini-lo com mais largueza.

Para o ilustre jurista francês *Géze* o *direito administrativo* é o conjunto de regras relativas ao funcionamento dos serviços públicos.

Esta definição de *Géze*, diferente da definição clássica, põe em destaque os *serviços públicos* que, segundo o mesmo escritor, são *um conjunto de normas cuja necessidade é reconhecida pelo público em determinada altura.*

Para que um serviço possa ser considerado público tem que revestir as seguintes características: regularidade, generalidade, isto é, destino ao público e barateza. Todas as vezes que nos encontrarmos em face de um serviço nessas condições estamos em presença de um serviço público, mesmo que o seu funcionamento esteja entregue a particulares.

Reconhecida pelo público a necessidade de certo serviço o Estado cria-o, integrando-o em si próprio e formulando as normas a que devem obedecer a organização desse serviço, a capacidade e a competência dos agentes que o hão-de desempenhar.

Ora é justamente esse *complexo de normas cuja função consiste principalmente em formular as regras de competência dos agentes dos serviços públicos é que constitui o direito administrativo.*

Convém ter presente que uma vez criado o serviço público o Estado pode tomar uma destas duas resoluções: ou explora êle próprio o seu funcionamento, como acontece por exemplo com os serviços telégrafo-postais, de assistência, etc., ou então concede a sua exploração a particulares, sem prejuízo para a natureza pública do serviço, como acontece por exemplo com os caminhos de ferro, a iluminação pública, etc.

O âmbito dos serviços públicos explorados pelo Estado tem aumentado consideravelmente em todos os países, tendo atingido o limite extremo na Rússia Soviética onde o Estado chamou a si todos os serviços de necessidade pública mesmo aqueles que nos outros estados ainda não alcançaram essa categoria.

12.º Actos jurídicos: conceito e classificação segundo o seu conteúdo. — *Acto jurídico* — é uma manifestação de vontade, no exercício de um direito objectivo e que tem por fim produzir efeitos de direito.

Para os modernos escritores de direito público os actos jurídicos segundo o seu conteúdo podem classificar-se em 4 categorias:

- a) *Actos legislativos ou regulamentares;*
- b) *Actos criadores de situações jurídicas individuais;*
- c) *Actos condição;*
- d) *Actos jurisdicionais.*

Esta classificação tem sido muito contestada mas é

a que julgamos mais precisa. Nela o que nos interessa especialmente são os *actos legislativos* e os *actos condição*, porque é na prática dêles que se cifra a actividade administrativa, embora o funcionário possa praticar quaisquer dos outros actos enumerados.

Actos legislativos ou regulamentares: — são aqueles que criam situações jurídicas gerais, isto é, derivadas da lei ou dos regulamentos. Para caracterizar êsses actos, que Duguit chamou *actos-regra*, pouco importam a entidade que os praticou e a forma que revestem. O que os caracteriza é serem criadores de *situações jurídicas* que são:

gerais — porque se estabelecem em relação a todos os indivíduos;

permanentes — porque se não esgotam com o uso;

irrenunciáveis — porque são, em absoluto, insusceptíveis de renúncia;

modificáveis pela lei — embora sejam criadas por uma lei ou regulamento, qualquer lei nova as pode modificar.

Como exemplo de uma situação jurídica geral temos a situação de um funcionário público pròpriamente dito.

Actos criadores de situações jurídicas individuais. — Não são tão importantes para nós como os primeiros. Derivam de um acôrdo de vontades (contracto) e têm as seguintes características perfeitamente opostas aos actos legislativos. São:

particulares — dizem respeito apenas a um indivíduo;

temporárias — esgotam-se com o uso;

renunciáveis — derivando de um acôrdo de vontades, são susceptíveis de renúncia;

imodificáveis por lei — não pode qualquer lei modificar um contracto. Como exemplo de uma

situação jurídica individual temos a do funcionário contratado.

Actos condição. — São aqueles que não criam nenhuma situação jurídica nova: limitam-se apenas a investir alguém numa situação já criada. Exemplo: o acto pelo qual se nomeia um funcionário público.

Tem-se dado algumas vezes entre nós aos actos condição a forma de actos legislativos, publicando, por exemplo, nomeações na 1.^a série do *Diário do Governo* que é destinada aos actos legislativos. No entanto, tem-se julgado, e acertadamente, que essa simples mudança não modifica a natureza do acto. A moda não tem pegado.

Actos jurisdicionais. — São aqueles em que se constata, com fôrça de verdade legal, uma situação jurídica e se toma uma resolução conseqüente, que poderá ser imposta coactivamente. É um acto jurisdiccional uma sentença de um tribunal.

SUMÁRIO:

14.º — **Elaboração das leis: fases a) iniciativa; b) votação; c) promulgação; d) publicação;** 15.º — **Data em que a lei entra em vigor: a) no Continente; b) nas ilhas adjacentes; c) nas Colónias;** 16.º — **Aplicação das leis às Colónias.**

14.º **Elaboração das leis.** — Podemos considerar quatro fases na elaboração das leis: a iniciativa, a votação, a promulgação e a publicação.

Iniciativa. — Entre nós a iniciativa ou formação da lei compete ao Congresso da República (Câmaras dos Deputados e dos Senadores) por fôrça do artigo 26.º n.º 1 da Constituição Política da República Portuguesa que declara: «Compete privativamente ao Congresso da República:

1) *Fazer leis*, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las.

Da disposição citada se conclue que entre nós o Presidente da República não tem iniciativa legislativa, a qual compete em exclusivo às casas do Congresso.

No entanto convém notar que a iniciativa não compete indistintamente à Câmara dos Deputados ou à Câmara dos Senadores. A própria Constituição estabelece nos seus artigos 23.º e 25.º quais as matérias sôbre que cada uma das Câmaras pode legislar privativamente.

A Câmara dos Deputados, diz o artigo 23.º, legisla privativamente:

a) sôbre impostos; (1)
 b) sôbre organização das fôrças de terra e mar;
 c) sôbre a discussão das propostas feitas pelo Poder Executivo;

d) sôbre a pronúncia dos membros do Poder Executivo, por crimes de responsabilidades praticados nessa qualidade, de acôrdo com o disposto na Constituição;

e) sôbre a revisão da Constituição;

f) sôbre a prorrogação e o adiamento da sessão legislativa.

Só a Câmara dos Deputados pode legislar sôbre tais matérias.

Por seu lado ao *Senado* compete *privativamente* aprovar ou regeitar, por votação secreta, as propostas de nomeação dos Governadores e Commissários da República para as Províncias do Ultramar.

Votação.—É feita nos termos do artigo 13.º, sendo as deliberações tomadas por maioria de votos. O projecto ou proposta (2) elaborado no uso da faculdade le-

(1) Sôbre *Impostos*, quiere dizer, sôbre o seu lançamento e modificação.

(2) *Proposta de lei* é o projecto de lei apresentado por qualquer membro do Poder Executivo.

gislativa por uma das Câmaras é submetido à outra, e se esta o aprovar enviá-lo há ao Presidente da República para que o promulgue como lei, artigo 29.º da Constituição. No caso de sofrer *emendas* volta à Câmara iniciadora e neste caso:

a) Se esta aceitar as emendas enviará o projecto assim modificado ao Presidente da República, para a promulgação;

b) Se não aceitar as emendas ao projecto serão estas, com êle, submetidas à discussão e votação das duas Câmaras reunidas em sessão conjunta, sendo o texto aprovado enviado ao Presidente da República, que o promulgará como lei, artigo 33.º da Constituição.

A votação das leis, feita nos termos da Constituição e do Regimento das Câmaras é importante quando se trata de discutir o problema da *inconstitucionalidade das leis*, que em breve estudaremos.

Promulgação.— É o acto pelo qual o Presidente da República sanciona o texto votado pelo Parlamento, artigo 29.º da Constituição.

O Presidente da República, como chefe do Poder Executivo, promulgará qualquer projecto de lei dentro do prazo de 15 dias a contar da data em que lhe tenha sido apresentado (art. 31.º).

A promulgação é, para o Presidente, um acto obrigatório, porque o seu silêncio até o último dia do prazo de 15 dias a que se refere o artigo 31.º equivale a promulgação da lei.

Durante a monarquia o Rei tinha o chamado direito de *veto* em virtude do qual podia opor-se à promulgação da lei. Esse direito não foi concedido ao Presidente pela Constituição: havendo recusa da parte dêle a lei entra automaticamente em vigor.

Publicação.— É a última fase na elaboração da lei e tem por fim dar aos cidadãos o conhecimento da disposição legal. De outra forma não será obrigatória.

A publicação da lei faz-se nas colunas do *Diário*

do *Govêrno*, que, na frase do falecido professor Dr. Magalhães Colaço, é o jornal mais interessante que nós possuímos... Antigamente chamava-se *Diário de Lisboa*.

15.º **Data em que a lei entra em vigor.** — A publicação da lei faz surgir um problema muito importante: o problema da data em que ela entra em vigor, quer tratando-se da metrópole, das Ilhas adjacentes ou das Colónias.

Embora a lei se torne obrigatória pela publicação, não começa a vigorar logo que é publicada, sendo para isso necessário que decorra um certo prazo dentro do qual se presume que os cidadãos tomam conhecimento dela. Terminado esse prazo ninguém pode eximir-se ao cumprimento da lei, embora alegue ignorância (artigo 9.º, Cód. Civ).

Mas qual é o prazo estabelecido entre nós para principio da força obrigatória da lei?

a) *No continente.* — Antigamente a lei entrava em vigor logo que fôsse registada na *Chancelaria*. Mais tarde o registo foi substituído pela publicação no *Diário de Lisboa*.

Pela lei de 9 de Outubro de 1841, artigo 1.º, as leis começavam a vigorar no continente da seguinte forma: em Lisboa, 3 dias depois da sua publicação no *Diário do Govêrno*; nas províncias, 15 dias depois da mesma publicação. Dada a rapidez dos actuais meios de comunicação entendeu-se que o prazo era demasiadamente longo, e por isso a lei Orçamental do Ministério do Interior de 30 de Junho de 1913 veio estabelecer no seu artigo 1.º que as leis passariam a vigorar no continente 3 dias depois de publicadas. Quanto à metrópole é esta lei que vigora ainda.

b) *Ilhas adjacentes.* — Pela lei de 9 de Outubro de 1841 as leis começavam a vigorar nas ilhas adjacentes oito dias depois do da chegada da 1.ª embarcação que conduzisse a participação oficial da lei. Pela lei orça-

mental a que já nos referimos, esse prazo foi modificado, passando as leis a entrar em vigor nas ilhas adjacentes no *décimo dia depois da partida do vapor que levar a participação oficial*. Esta disposição ainda vigora.

a) *Nas Colónias*. — Pela lei de 1841, nas colónias as leis começavam a vigorar 3 dias depois de publicadas no respectivo *Boletim oficial*, na sede da colónia, e 15 dias depois dessa publicação, nas outras terras.

Mais tarde o decreto 14:453 de 20 de Outubro de 1927, que aprovou a organização judiciária das Colónias, veio estabelecer o seguinte, no seu artigo 13.º: «As leis, decretos, regulamentos, portarias e demais diplomas, cuja vigência depende da sua publicação nos *Boletins oficiais*, começarão a obrigar nas colónias, salvo declaração especial, nos termos seguintes: na capital da colónia e respectivo conselho ou circunscrição administrativa, no 3.º dia depois da publicação no *Boletim oficial*; e nas demais terras da mesma colónia, no 3.º dia depois da chegada do 1.º correio que conduzir o *Boletim Oficial*.

No caso de dúvidas estabelece o mesmo decreto que o juiz é a entidade competente para resolver.

16.º Aplicação das leis às Colónias. — Antigamente, logo no comêço do constitucionalismo, nenhuma lei ou portaria se fornava extensiva às colónias sem determinação expressa do Ministro da Marinha e do Ultramar. Mais tarde determinou-se que só seriam obrigatórias nas colónias aquelas leis que fôssem publicadas no referido Boletim, entendendo-se ainda que bastava que o boletim mandasse vigorar uma lei para que ela tivesse força obrigatória, mesmo sem nêle ser publicada.

Adoptou-se ainda o processo de elaborar uma *sinopsis* composta por aqueles decretos que deviam vigorar nas colónias.

Pelo decreto 7:354 de 21 Fevereiro de 1921 determinou-se que todos os diplomas emanados do Ministério das Colónias que tenham de ser insertos nas 2 primei-

ras séries do *Diário do Governo* contenham a indicação, em itálico ⁽¹⁾ de que devem ser publicados no *Boletim Oficial* da colónia ou colónias a que êsses diplomas digam respeito.

Quanto aos diplomas emanados de quaisquer outros ministérios mas que dizem respeito às colónias, observa-se a mesma cousa.

Delo decreto 14:453 de 20 de Outubro de 1927 a que já fizemos referência e que ainda está em vigor nesta parte, «a legislação vigente na metrópole só pode ser aplicada pelos tribunais judiciais quando por diploma legal haja sido tornada extensiva às colónias, salvo se expressamente se dispuser para todo o território da República» (artigo 3.º, § 2.º).

SUMÁRIO:

17.º — **Revogação da lei. Formas:** *a)* revogação expressa; *b)* revogação tácita; *c)* revogação total; *d)* revogação parcial (derrogação); 18.º — **Princípios jurídicos que vigoram em matéria de revogação das leis;** 19.º — **A quem compete a revogação das leis;** 20.º — **Hierarquia das leis:** *a)* leis constitucionais; *b)* leis ordinárias.

17.º **Revogação da lei: formas.** — A lei pode perder a sua força obrigatória, ou porque foi revogada, ou porque terminou o período dentro do qual ela devia estar em vigor.

(1) A indicação será feita em itálico, precedendo imediatamente a data da publicação da lei, sendo assim redigida: «Para ser publicado no *Boletim Oficial* da colónia de...» ou «para ser publicada nos *Boletins Officiais* de todas as colónias».

Revogação: — é o acto pelo qual é retirada à lei a sua eficácia. Pode ser: expressa, tácita, total ou parcial.

Expressa: — quando o legislador determina expressamente que determinado diploma deixa de vigorar. Pode fazê-lo de três modos:

a) indicando quais as disposições que deixam de vigorar;

b) determinando que fica revogada toda a legislação referente a certa matéria. --- Foi o que aconteceu quando se promulgou o Código Civil: o legislador determinou expressamente que ficava revogada toda a legislação civil sobre matéria contida no Código;

c) indicando no fim de cada diploma: «fica revogada a legislação em contrário», expressão muito vulgar e cômoda para o legislador e que se costuma chamar *fórmula expressa de revogação tácita*.

Tácita: — quando resulta como lógica consequência de disposições da nova lei. Esta espécie de revogação resulta, normalmente, ou do conteúdo da nova lei, ou porque as disposições desta são incompatíveis com as disposições da lei anterior, ou ainda porque a nova lei regulou toda a matéria que se encontrava regulada na lei anterior.

Total: — se fica revogada a lei no seu conjunto.

Parcial: — se se revoga apenas parte dela.

Convém acentuar que uma lei não fica juridicamente revogada pelo simples facto de ter caído em desuso. Praticamente, essa lei deixa de vigorar, mas teòricamente não, porque deve aplicar-se todas as vezes que fôr invocada.

18.º Princípios jurídicos que vigoram em matéria de revogação das leis. — Em matéria de revogação das leis devemos ter sempre presente os seguintes princípios, que são basilares:

a) Uma lei de carácter geral revoga sempre outra lei geral anterior, naquela parte em que as disposições de uma e de outra são incompatíveis. É fácil de ver que

assim seja visto que pela lei nova o legislador veio declarar uma nova vontade, devendo essa declaração revogar tudo o que, contrariamente a ela, esteja estabelecido.

Não havendo incompatibilidade entre os seus preceitos, a lei geral anterior não fica necessariamente revogada.

b) Uma lei especial nova revoga uma lei geral anterior sempre que entre os seus preceitos houver incompatibilidade. Não havendo incompatibilidade, ambas as leis vigorarão, constituindo a nova lei especial excepção às disposições da lei geral anterior.

c) Se a uma lei especial sucede uma outra de carácter geral, não deve por esta circunstância considerar-se revogada a lei anterior: esta constituirá uma excepção à lei anterior. No entanto, se entre os seus preceitos houver incompatibilidades, fica conseqüentemente revogada a lei anterior. Haverá incompatibilidade **tôdas** as vezes que a lei geral expressamente abranja os casos regulados na lei especial, indique taxativamente os casos que à mesma lei constituem excepção, ou ainda se encontre redigida de tal maneira que exclua quaisquer excepções aos seus preceitos.

19.º **A quem compete a revogação das leis.** —

A revogação das leis — tomada a palavra *leis* no seu sentido técnico a que já nos referimos — é da competência do Poder Legislativo ⁽¹⁾, como preceitua o artigo 26.º n.º 1 da Constituição Política da República Portuguesa. Nenhum outro poder do Estado pode revogar as leis emanadas do Poder Legislativo; se assim não fôsse haveria sempre conflitos entre os poderes, e de forma alguma poderia o Legislativo garantir a eficiência das normas dêle emanadas.

(1) O Executivo tem também competência para revogar disposições dêle emanadas, mas em caso algum pode revogar uma lei do Legislativo.

Como restricção à faculdade revogadora do Poder Legislativo devemos ter sempre presente que existe certa categoria de leis chamadas *constitucionais* (delas nos occuparemos a seguir), que o Congresso ordinário não tem competência para revogar. Essas leis só podem ser revogadas decorrido certo lapso de tempo e mediante certas formalidades.

20.º **Hierarquia das leis.** — Vimos que o Congresso não podia revogar certas leis, a que chamamos *constitucionais*, havendo portanto entre as disposições legais categorias, ou, melhor, uma certa hierarquia. Efectivamente assim é, e os escritores costumam dividir as leis em duas categorias:

- a) leis ordinárias;
- b) leis constitucionais.

As primeiras podem ser revogadas segundo os princípios por nós indicados; as segundas só se podem ser, verificados certos requisitos exigidos pela Constituição. Mas como poderemos nós distinguir umas das outras?

Embora o nosso direito reconheça essas duas categorias de leis, o problema da sua distincção tem sido muito debatido, não só entre nós como também no estrangeiro. Alguns escritores entendem que entre essas duas espécies de leis nenhuma diferença existe; outros, pelo contrário, declaram que *são constitucionais* todas as leis que dizem respeito às garantias individuais dos cidadãos e dos seus direitos políticos, e que são *ordinárias* todas as outras leis. Nós não aceitamos essa distincção, porque se assim fôsse todas as leis de direito político seriam constitucionais, o que não é exacto.

Já a Constituição de 1820, e mais tarde a Carta Constitucional (art. 144.º), continham uma definição de leis constitucionais: eram aquelas que garantiam as funções políticas e os direitos individuais. Proclamada a República o problema surgiu de novo quando se pre-

tendeu elaborar a nova Constituição, tendo ficado assente, por proposta do Dr. Egas Moniz, que deve ser considerado constitucional *tudo aquilo que estiver consignado na Constituição.*

SUMÁRIO:

21.º — A teoria da soberania e a organização dos poderes do Estado; 22.º — A divisão dos poderes do Estado: a doutrina de Montesquieu e a doutrina do prof. Leon Duguit; 23.º — Como deve entender-se a expressão « independência dos poderes »: crítica à doutrina da separação mecânica de Montesquieu; 24.º — A divisão dos poderes nas nossas leis constitucionais: o poder moderador; 25.º — A unidade da soberania e a divisão dos poderes; 26.º — Como se revela a independência do poder judicial; 27.º — O problema da apreciação da constitucionalidade das leis.

21.º **A teoria da soberania e a organização dos poderes do Estado.** — A organização dos Estados modernos assenta sobre o conceito da *soberania*. Antes, pois, de iniciarmos um rápido estudo sobre os poderes do Estado, a sua separação e alguns problemas que interessam à cadeira de « Administração Colonial », convém dar algumas noções breves sobre o problema da *soberania*.

Entende-se por *soberania* o poder que têm os governantes de uma colectividade organizada politicamente de dar ordens e de impor coactivamente o cumprimento dessas ordens. É em virtude desse poder que as leis são impostas aos cidadãos, e que um Estado pode afirmar-se como pessoa colectiva independente em face de outros Estados, fazer-se representar junto deles por

agentes diplomáticos, celebrar tratados em condições de igualdade, fazer livremente a guerra ofensiva e defensiva, exigir o respeito do seu território e dos interesses dos seus nacionais, arvorar um pavilhão particular, etc. (1).

Mas donde emana esse poder? Eis um problema largamente discutido na ciência política e do qual vamos dar breve notícia. São inúmeras as teorias que pretendem explicar a origem do poder político, umas de ordem *teológica*, outras de carácter *metafísico*, e outras chamadas *positivas*. Entre as primeiras citaremos apenas:

a) *Teoria do direito divino providencial*. — Segundo esta teoria todo o poder vem de Deus e é Ele quem designa o soberano, não expressamente, mas mediante a influência dos acontecimentos e das vontades humanas.

b) *Teoria do direito divino sobrenatural*. — O poder é de origem divina e é Deus quem expressamente designa o soberano, detentor dêsse poder.

Essas teorias, de carácter místico, vigoraram durante muito tempo, mas de há muito que foram postas de parte, pois introduzem na explicação do fenómeno político, a crença na intervenção constante de uma força sobrenatural (2).

Teve muita voga durante o regime absoluto, de que entre nós é tipo o governo do Marquês de Pombal. Para

(1) Dr. Marnoco e Sousa, *Direito Político*, págs. 42.

(2) No entanto existem ainda hoje partidários da teoria do direito divino, na sua modalidade chamada *legitimista*. Segundo os *legitimistas* a origem do poder é divina e a designação do soberano é feita por Deus, mediante a delegação divina do poder a uma determinada família.

Os legitimistas são os defensores dos príncipes destronados da Espanha, França, Alemanha e Portugal. A sua doutrina é especialmente favorecida pela Igreja Católica.

êste estadista o poder era de origem divina e concedido directamente por Deus aos monarcas (*teoria do direito divino dos reis*). Todos aqueles que pensassem de forma diversa eram *monarcomanos*, palavrão que antecedia sempre a masmorra e os suplicios com que o marquês mimoseava os seus adversários. Por isso os monarcas assinavam sempre «por graça de Deus Rei de Portugal».

Hoje, como já tivemos ocasião de dizer, a teoria do direito divino, tão calorosamente defendida pela Igreja, caíu, visto o progresso político ter-se realizado no sentido da eliminação da crença como fundamento da soberania ⁽¹⁾.

Entre as teorias metafísicas que, na expressão feliz de um filósofo, *fizerem descer a soberania do céu para a terra*, citaremos apenas a mais importante de todas:

A teoria da soberania popular ⁽²⁾. — Embora os primeiros vestígios dessa teoria se encontrem na antiguidade clássica, foi *J. J. Rousseau* que melhor a formulou. Os princípios fundamentais em que assenta, são: a soberania reside essencialmente no indivíduo, e a soberania social não é mais do que a soma dos poderes individuais; todos os indivíduos são igualmente soberanos, tendo um domínio absoluto sôbre as suas pessoas, mas reunidos mediante o *contrato social*, renunciam à sua liberdade e soberania para constituir o poder colectivo. A soberania é assim a *vontade popular*, entendida como expressão da maioria numérica dos cidadãos ⁽³⁾. Esta teoria foi tão importante que a Revolução Francesa e as

⁽¹⁾ *Poderes do Estado*, do Dr. Marnoco e Sousa, págs. 15.

⁽²⁾ Outras teorias existem, por exemplo: *a teoria da soberania da razão e da justiça*, *a teoria da soberania da inteligência e da força*, etc.

⁽³⁾ Dr. Marnoco e Sousa, ob. cit., págs. 17.

modificações radicais, sofridas pelas instituições tradicionais, são conseqüências dela (1).

Finalmente, entre as teorias positivas citemos a

Teoria da soberania da Nação. — Foi Palma que a determinou com precisão, tendo-se tornado a doutrina predilecta entre os cultores do direito público.

Segundo esta teoria a soberania não pode deixar de pertencer substancial e originariamente à Nação. A universalidade dos cidadãos é por isso soberana, mas no sentido de que nenhum indivíduo, nenhuma fracção ou associação parcial goza dos direitos de soberania, se o seu exercício não lhes foi confiado expressa ou implicitamente. A soberania pode dizer-se que pertence ao povo, mas ao povo entendido no sentido político, isto é, como uma comunidade organizada e não como uma multidão inorgânica.

E' esta teoria a mais comumente aceite a e única que pode orientar a interpretação do direito político moderno (2).

(1) E' preciso não confundir a teoria da *soberania popular* defendida pelos teóricos do contrato social com a *teoria do direito divino dos povos*, segundo a qual o poder deriva de Deus para o povo, que o transmite de uma maneira absoluta aos governantes. Esta teoria foi inventada pela Igreja para contrapor aos imperadores, que defendiam a doutrina do direito divino dos reis.

(2) Dr. Marnoco e Sousa, ob. cit., pág. 29 e segts. Não queremos deixar de citar a teoria do célebre prof. *Duguit*, falecido em 1924, e que é o chefe da escola chamada *realista*. Para Duguit existe em todos os Estados, desde os mais simples aos mais complexos, um facto constante: o dos fortes imporem a sua vontade aos mais fracos. A diferenciação entre governantes e governados, eis a característica própria do Estado. A vontade dos governantes impõe-se exclusivamente por ser a mais forte, e sendo uma vontade individual não há que falar em soberania, mas apenas na fôrça. O emprêgo desta é legítimo quando se procura realizar um fim conforme ao direito, e é conformando-se com a regra do direito que os governantes se tornam legítimos. *L'État, le droit objectif et la loi positive. Droit constitutionnel.*

22.º **A divisão dos Poderes do Estado.** — Dada a noção de soberania segue-se o estudo dos poderes do Estado, isto é, das formas por que a soberania se manifesta.

A Constituição Política da República Portuguesa declara no seu artigo 5.º que a Soberania reside essencialmente na Nação. Ela é, porém, exercida por três órgãos: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judicial, artigo 6.º da Constituição. E' nisto que consiste a chamada teoria da divisão dos poderes (1).

Os primeiros delineamentos dessa teoria encontram-se em Aristóteles. Dela se ocuparam também vários outros pensadores como Machiavelli, Bodin e Locke, mas cabe a Montesquieu a honra de ter sido o primeiro a apresentar uma construção completa da teoria da divisão dos poderes.

Montesquieu, tendo feito o estudo da constituição inglesa, formulou a doutrina segundo a qual o fundamento da divisão dos poderes se encontra na garantia da liberdade política dos cidadãos. Essa liberdade só existe quando haja tranqüilidade proveniente da convicção que cada um tem da sua segurança, e para que haja segurança e conseqüentemente, liberdade, é necessário que o govêrno tenha uma organização tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. Ora para que tal suceda importa que os poderes do Estado estejam separados da seguinte maneira:

Poder legislativo pelo qual se fazem as leis, se corrigem ou revogam as existentes;

(1) Há quem prefira as expressões de Montesquieu — *Separação dos Poderes*. O falecido prof. Dr. Marnoco e Sousa entendia, porém, que as expressões de Montesquieu têm o grave defeito de enduzir em êrro o espírito, fazendo acreditar no isolamento dos poderes e na falta de relação entre êles, o que não é exacto visto que os poderes embora separados devem contudo ser harmónicos entre si (Obr. cit., pág. 53).

Poder executivo pelo qual se faz a guerra ou a paz, se garante a segurança, se previnem as invasões, se recebem ou se enviam embaixadores;

Poder judicial pelo qual se punem os delitos e se julgam os litígios entre os particulares.

Os poderes executivo e judicial foram designados por Montesquieu respectivamente por *poder executivo das matérias do direito das gentes* e *poder executivo das matérias do direito civil*.

A doutrina de Montesquieu dominou largamente na ciência jurídica e ainda hoje é seguida por grande número de escritores, principalmente franceses. Modernamente, porém, novas teorias surgiram, as quais podemos sintetizar em

a) *teorias que atendem à divisão formal dos poderes*, isto é, estabelecem os poderes segundo o órgão ou agente que os exerce;

b) *teorias que atendem à divisão material dos poderes*, isto é, estabelecem os poderes segundo a natureza intrínseca dos próprios poderes e não segundo o órgão que os desempenha.

A exposição dessas teorias sai fora do âmbito do nosso estudo e por isso limitar-nos-emos a expor, entre todas as teorias modernas, a do prof. *Duguít*, tantas vezes já citado por nós.

Segundo o notável professor francês o que existe não é uma divisão dos poderes do Estado mas apenas uma *divisão de funções*, a que corresponde uma divisão de órgãos. Essas funções são de 3 naturezas:

a) *Função legislativa*: — pela qual o Estado formula o direito objectivo, isto é, as normas jurídicas que devem regular a actividade dos diversos agregados sociais;

b) *Função administrativa*: — pela qual o Estado cria uma situação de direito subjectivo, entendendo-se por *direito subjectivo o poder do individuo vivendo em sociedade*;

c) *Função jurisdicional* ⁽¹⁾ — por meio da qual o Estado verifica a existência e a extensão de uma regra de direito ou de uma situação de direito, no caso de violação ou contestação, e ordena as medidas necessárias para assegurar o seu respeito.

23.º **Como deve entender-se a expressão “independência dos poderes”:** crítica à doutrina da separação mecânica de Montesquieu. — Para Montesquieu, o Estado deve ter uma organização tal que cada poder possa deter a acção dos outros, evitando a existência de uma força tirânica e opressora, incompatível com a liberdade individual. Para que o Estado possa alcançar essa condição de equilíbrio perpétuo entendia Montesquieu que a separação entre os poderes do Estado devia ser absoluta e completo o isolamento dos seus órgãos. Daí a chamada *separação mecânica dos poderes*, o grande ponto fraco da doutrina de Montesquieu, pois que o equilíbrio que por ela se pretendia conseguir conduziria à imobilidade, tornando impossível a vida do Estado. De resto hoje está provado que o sistema da separação absoluta, rígida, conduz a resultados desastrosos. Haja em vista o que aconteceu nos E. U. da América, onde a independência dos poderes era quasi absoluta, quando da viagem de Wilson à Europa, durante a Grande Guerra, na qualidade de Presidente da União Norte Americana. Como representante do Poder Executivo, Wilson tomou certas decisões que, não obstante a separação e independência dos poderes, foram rejeitadas pelo Congresso.

A nossa Constituição estabeleceu no seu artigo 6.º a separação dos poderes, declarando que eles são *inde-*

(1) Duguit entende que a expressão adequada é *jurisdicional* e não *judiciária*, pois que esta última não é mais do que a função que exercem os funcionários que formam a ordem judiciária.

pendentes e harmónicos entre si. Embora ela nos não diga em que consiste essa independência devemos por ela entender que a um poder não é permitido arrogar-se atribuições de um outro poder. O que se pretende é que embora haja harmonia entre os poderes do Estado, seja o legislativo quem legisla, o executivo quem tome as providências para o cumprimento das leis e sua regulamentação (1) e o judicial quem por seu lado compete julgar.

Embora a nossa Constituição esteja suspensa desde 1926 a separação dos poderes existe. Um acordão do Supremo Tribunal Administrativo de 1927 estabelece mesmo que o Executivo não pode exercer poderes judiciais pois que ao assumir os poderes do Parlamento em 1926 nenhuma lei os conferiu ao Presidente da República.

24.º A divisão dos poderes nas nossas leis constitucionais: o poder moderador. — A divisão tripartita dos poderes foi também admitida pelas nossas Constituições de 1822, artigo 30.º, e de 1838, artigo 34.º A Carta Constitucional ajuntava aos 3 poderes um quarto poder; o *moderador*. Este poder, cuja concepção se deve a Benjamin Constant, tinha por fim resolver as desarmonias que não raras vezes se verificam entre os poderes legislativo, executivo e judicial, dada a tendência que cada poder tem de querer absorver os outros.

A actual Constituição não admite o poder moderador.

Efectivamente, se a função do poder moderador é resolver os conflitos entre os outros poderes, como se hão-de resolver as divergências entre êle e qualquer outro

(1) E' conveniente frisar que em alguns casos, como por exemplo, no intervalo das sessões do Congresso, durante as perturbações internas, etc., etc., o executivo tem poderes de acção, podendo fazer leis no uso da autorização legislativa que a Constituição lhe confere.

poder do Estado? Por outro lado, o poder moderador fundindo-se na realidade com o executivo é um meio de subordinar o legislativo ao executivo, constituindo além disso um resto do antigo absolutismo dos príncipes, que se não pode compreender nas constituições liberais (1).

25.º A unidade da soberania e a divisão dos poderes. — Uma das características da soberania é a *unidade*. Se houvesse duas soberanias num Estado, havendo contradição, elas ou os indivíduos não seriam obrigados a obedecer a nenhuma delas, e então não seriam soberanas, ou os indivíduos podiam obedecer a uma e desobedecer a outra, e então só uma delas seria soberana. A Constituição, considerando os três poderes políticos como órgãos da soberania não quis cindí-las mas dizer que, embora ela seja una as suas funções, que são muito diversas, são exercidas por órgãos diversos.

Não existe, portanto, antagonismo entre a unidade da soberania e a divisão dos poderes.

26.º Como se revela a independência do poder judicial. — Embora o poder judicial tenha sido considerado pelos constitucionalistas franceses e particularmente por *Barthélemy*, como um ramo do poder executivo, a verdade é que entre nós o poder judicial é um poder independente, não só por força do artigo 6.º da Constituição como também pelos artigos 56.º a 65.º

A independência do poder judicial diz respeito às suas funções e revela-se:

a) *na inamovibilidade dos juizes do quadro da magistratura judicial* — As suas nomeações, demissões, suspensões, promoções, transferências, colocações fora do quadro não podem ser feitas senão nos termos da lei

(1) *Constituição Pol. da Rep. Portuguesa*, Dr. Marnoco e Sousa. Edição de 1913, pág. 220.

orgânica do Poder Judicial: é nisto que consiste a inamovibilidade dos juizes (art. 57.º da Const.).

b) *na irresponsabilidade dos juizes quanto aos seus julgamentos*, salvo as excepções consignadas na lei (art. 60.º da Const.).

c) *na execução das sentenças e ordens do Poder Judicial por oficiais judiciários privativos*, aos quais as autoridades competentes serão obrigadas a prestar auxílio quando invocado por elles (art. 62.º da Const.).

Todas essas garantias da liberdade do Poder Judicial são completadas por algumas disposições do Código Civil e do Código Penal, como, por exemplo, as que punem aqueles que por palavras ou actos ofendem algum magistrado judicial no exercício das suas funções, ou fora das mesmas funções mas por causa delas, as que castigam os que, empregando violências ou ameaças, se opuserem a que a autoridade judicial exerça as suas funções, etc.

A garantia suprema da independência do poder judicial é, porém, a *inamovibilidade dos juizes*.

27.º O problema da apreciação da constitucionalidade das leis. — Durante as legislaturas ordinárias acontece algumas vezes a paixão política levar o Parlamento a votar leis contrárias à própria Constituição — que é a lei fundamental da nação.

Para evitar tais desmandos entendeu-se, seguindo uma velha doutrina americana, que ao poder judicial, que vive acima das pugnas políticas, deveria ser cometido o encargo da guarda da Constituição. Conferiu-se-lhe, para tanto, o poder de apreciar se a lei invocada pelas partes em litígio foi ou não elaborada nos termos da Constituição.

E' nisto que consiste o *problema da constitucionalidade das leis* a que se refere o artigo 63.º da Constituição, quando declara que «o poder judicial, desde que nos feitos submetidos a julgamento, qualquer das

partes impugnar a validade da lei, ou dos diplomas emanados do poder executivo, ou das corporações com autoridade pública que tiverem sido invocadas, apreciará a sua legitimidade constitucional ou conformidade com a Constituição e princípios nela consagrados».

Mas quando pode o juiz apreciar a constitucionalidade da lei? Embora alguém ⁽¹⁾ propusesse que ao poder judicial fôsse dado competência para apreciar *ex-officio*, quer dizer, por sua livre vontade, da legitimidade constitucional de uma lei ou diploma, nos termos da Constituição o juiz não pode decidir espontaneamente sôbre a constitucionalidade de qualquer lei; só o pode fazer quando em algum litígio uma das partes pede a aplicação da lei e a outra a repele.

Nos E. U. da América também é assim, costumando-se usar um estratagema sempre que se queira provocar, da parte do juiz, a apreciação de uma lei. O estratagema consiste em duas pessoas simularem uma questão para a qual haja de aplicar-se a lei cuja legalidade constitucional se pretende apreciar.

Qual será a atitude de um funcionário em face de uma lei inconstitucional?

O funcionário não pode conhecer da legalidade constitucional de uma lei, nem mesmo invocar a decisão do juiz que a considerar inconstitucional. Tem apenas que a cumprir e mais nada: a apreciação da constitucionalidade de uma lei ou diploma só pertence ao juiz e tem lugar sempre que uma das partes em litígio a invoque e a outra a conteste.

(1) Prof. Dr. Barbosa de Magalhães.

SUMÁRIO:

28.º — Funções do Estado e poderes do Estado; 29.º — Quais são as funções do Estado; 30.º — A função administrativa; 31.º — Direito administrativo colonial; 32.º — Sistematização do direito administrativo colonial: plano do curso.

28.º **Funções do Estado e poderes do Estado.** — É preciso não confundir os *poderes do Estado* com as *funções do Estado*, nem supor, como à primeira vista pode parecer que estas estão incluídas naqueles.

O *poder público* ou *poder do Estado* a que se refere a Constituição não é mais do que um fragmento da soberania incorporado num certo órgão (Duguit), ou ainda, como afirma Hauriou, uma energia livre dotada de superioridade que assume a direcção de um agrupamento humano pela criação contínua da ordem e do direito.

Por *funções do Estado* devemos entender a actividade jurídica dos governantes.

A distinção entre *funções* e *poderes* evidenciar-se-á com toda a nitidez se atendermos a que *o mesmo poder intervém em muitas funções diferentes*.

Assim por exemplo, o Poder Executivo intervém na função administrativa, na função legislativa, pela promulgação das leis, regulamentos, etc.

O que sucede com o Executivo acontece igualmente com o Legislativo e até com o Poder Judicial.

29.º **Quais são as funções do Estado.** — Mas quais são as funções do Estado?

Os juriconsultos não estão de acôrdo sôbre êste ponto.

Uns, como o ilustre prof. *Hauriou*, entendem que são quatro:

a) *A função de justiça* — que abrange não só os julgamentos e sentenças, como também as conciliações, arbitragens, etc.;

b) *A função de legislação* — que compreende não só as leis escritas mas ainda todos os actos que são necessários à *mise en train* da lei, os regulamentos, etc., os quais se identificam com a própria lei;

c) *A função administrativa* — que compreende não só as decisões executórias que são os *actos jurídicos administrativos*, mas também todos aqueles actos que se destinam a preparar ou a executar as decisões, ou que têm em vista a marcha dos serviços públicos.

Esta função administrativa difere da função chamada *governamental* porque emquanto que esta se destina a resolver questões excepcionais que interessam à unidade política do Estado e os grandes interesses nacionais, aquela se reduz à gerência de actos correntes do público.

Segundo *Duguit* as funções do Estado são três:

a) *Função legislativa* — por meio da qual o Estado formula ou executa o direito objectivo;

b) *Função administrativa* — pela qual o Estado cria uma situação de direito subjectivo ou condiciona, por um acto individual, a criação de uma situação legal;

c) *Função jurisdicional* — pela qual o Estado constata a existência e a extensão de uma regra de direito ou de uma situação jurídica no caso de violação ou de contestação, e ordena as medidas necessárias para assegurar o respeito pelas leis.

Para *Duguit* a *função executiva* bem como a chamada *função governamental*, não têm carácter próprio, podendo reduzir-se a actos legislativos ou administrativos, ou a actos sem carácter jurídico.

A doutrina mais dominante actualmente é a da divisão tripartida das funções do Estado.

30.º **A função administrativa.** — Para o nosso estudo tem uma importância excepcional a função admi-

nistrativa. Esta função, de resto, é tão importante que para alguns escritores deve ser considerada como um poder do Estado.

Entre nós, anteriormente aos escritores realistas, o prof. Dr. Frederico Laranjo caracterizava a acção administrativa pelo exercício de várias funções. Para o ilustre professor na acção administrativa existiam:

a) *Uma função jurídica de policia* — destinada a garantir a liberdade individual, de harmonia com o interesse colectivo;

b) *uma função económica ou de gestão* — que se destina a realizar obras e serviços que, por serem de utilidade geral, não podem ser feitos pelos particulares;

c) *uma função moral ou de auxílio*;

d) *uma função de progresso, direcção e iniciativa*.

Já anteriormente em França Laferrière distinguia os *actos de gestão ou administração* dos chamados *actos de autoridade*. O Estado exerce uma função de autoridade sempre que exerce o seu poder político, e pratica um acto de gestão todas as vezes que age como particular.

Esta doutrina está hoje posta de parte. A corrente dominante é a dos escritores realistas, segundo a qual *o Estado exerce a função administrativa ou quando realiza um acto condição, ou quando qualquer dos seus agentes executa actos puramente materiais, tendentes a assegurar o funcionamento dos serviços públicos*. Resulta daí a definição do direito administrativo como um conjunto de normas destinadas a assegurar o funcionamento dos serviços públicos.

Confrontando a doutrina realista com o do prof. Laranjo verifica-se que nesta há qualquer cousa mais do que naquela: é a função de iniciativa, direcção e progresso em virtude da qual o funcionário intervém não só no funcionamento do serviço como também na sua direcção e aperfeiçoamento.

31.º **Direito administrativo colonial.**—A função administrativa diz também respeito às colônias e o conjunto dos preceitos que a regulam chama-se *direito administrativo colonial*.

A administração colonial forma um ramo áparte dentro da administração pública, mercê das suas características especiais derivadas não só do meio geográfico como também do estado social e das condições de raça dos povos coloniais (1). Hoje está pôsto de parte o princípio segundo o qual uma lei boa devia sê-lo em todos os países e para todos os povos.

Da falta do conhecimento dessas características especiais resultou muita tolice na nossa administração colonial. São exemplos típicos a aplicação do Código Civil a populações primitivas e o facto de se considerarem os governadores coloniais simples governadores de distritos.

Além das características especiais que já apontamos devemos ter em consideração que o sistema administrativo nas colônias está intimamente relacionado com os diversos sistemas políticos coloniais.

O *sistema da assimilação absoluta* leva à aplicação integral do direito metropolitano às colônias; o *sistema da autonomia* deixa em regra uma maior independência às colônias. Entre nós o sistema seguido é o da assimilação administrativa, principalmente a partir do constitucionalismo.

32.º **Sistematização do direito administrativo colonial: plano do curso.**—As matérias que constituem o curso de direito administrativo colonial podem

(1) Para a distinção entre colônias e metrópole costuma-se atender a elementos geográficos, etnográficos, sociológicos, etc. O critério fundamental é, porém, a função política. É por êle que se distinguem as várias modalidades de colônias.

classificar-se. O Dr. Rui Ulrich, no seu precioso livro *Sciência e Administração Colonial* (lições feitas ao curso do 4.º ano jurídico no ano de 1907-1908), apresenta a seguinte classificação:

- INTRODUÇÃO—Onde se estudam as noções gerais, conceito da ciência colonial, tipos de colónias, estudo histórico das colónias, etc.
- PARTE I (denominada *Política Colonial*) — Onde se estudam os sistemas coloniais, a intervenção do Estado nas colónias, a propaganda, alienação e emancipação das colónias.
- PARTE II (denominada *Economia Colonial*) — Onde se estudam as noções gerais, o regime das terras, minas, agricultura, indústria, comércio, regime do trabalho, capital, crédito, moeda, etc.
- PARTE III (chamada *Organização Administrativa*) — Que trata do regime legislativo, das instituições representativas, poder Executivo, órgãos da administração na Metrópole, administração central nas Colónias, administração local, instituições municipais, carácter administrativo dos governos coloniais, etc.
- PARTE IV (denominada *Serviços técnicos*) — Que se ocupa da instrução, polícia, finanças coloniais, obras públicas, correios e telégrafos, etc.
- PARTE V (chamada *Direito Colonial*) — Onde se estuda a organização judiciária, os direitos políticos e civis, o processo, etc.
- PARTE VI (denominada *Sociologia Criminal*) — Onde se ocupa da condição material, moral e jurídica dos indígenas, mestiços e estrangeiros.

Num apêndice estuda a colonização penal. O Dr. Rui Ulrich exclue da sua classificação o estudo da geografia colonial e da etnologia, e na introdução estuda matérias que aqui na E. S. Colonial constituem objecto da cadeira de *Colonização*.

Entre os escritores franceses, *Girault* apresenta uma classificação em que engloba na primeira parte as noções

de história das colónias e da teoria geral da colonização; na segunda e na terceira parte estuda pròpriamente a administração, e nas partes subseqüentes occupa-se de todas as outras matérias.

Merignhac chega a tratar no seu livro sôbre administração colonial matérias que não são verdadeiramente da administração colonial.

Os escritores *italianos* que se ocupam da matéria, adoptam uma classificação na qual tratam as seguintes matérias: fontes do direito colonial, o direito colonial italiano, delineamentos jurídicos da organização colonial italiana, organização política e administrativa das colónias, abrangendo os funcionários, a organização militar, a situação dos indígenas e estrangeiros, e por fim, a organização judiciária, o regime das missões e a organização financeira.

Esta classificação aproxima-se bastante do plano aprovado em 1906 para a Escola Colonial, e mais tarde modificado. O plano que rege actualmente o estudo desta cadeira na E. S. Colonial foi elaborado em 1930, mas ainda não está publicado. Compreende, pouco mais ou menos, o seguinte, que será objecto do nosso estudo: a administração das colónias em face da nossa Constituição, o *legislador* colonial, isto é, quem e como se legisla para as colónias, o Ministério das colónias, os funcionários coloniais e, por último, a administração local.

CAPÍTULO II

Direito Constitucional Colonial

PARAGRAFO 1.º

As colónias nas leis constitucionais portuguezas

SUMÁRIO:

33.º—O que é uma Constituição; 34.º—A Constituição de 1822; 35.º—A Carta Constitucional de 1826; 36.º—A Constituição de 1838; 37.º—A Restauração da Carta Constitucional em 1842; 38.º—O Acto Adicional de 5 de Junho de 1852; 39.º—A Constituição republicana de 1911; 40.º—As Leis 277 e 278 de 15 de Agosto de 1914; 41.º—A Revisão Constitucional de 1920; 42.º—O Acto Colonial.

33.º **O que é uma Constituição.**—A palavra *Constituição* tem um sentido *lato* e um sentido *restrito*. No sentido *lato* significa a expressão da forma da organização política de um Estado ⁽¹⁾; no sentido *restrito* significa a lei organizadora dos Estados modernos.

Em Portugal tem havido não só Constituições como também *Cartas Constitucionais*. Não se devem confundir as duas cousas; uma *Carta* é *outorgada*, ao passo que uma *Constituição* é *deliberada*. Uma é um dom ex-

(1) Dr. Marnoco e Sousa.

pontâneo livremente concedido pelo soberano; a outra, um contracto celebrado entre a nação, o povo soberano, e o Chefe do Estado (').

No entanto é conveniente notar que há muitas constituições que, apesar de saídas da soberania popular, não manifestam a estrutura de contractos bilaterais.

As Constituições são, em regra, mais liberais que as Cartas, e o princípio que as deve informar é o de estabelecer uma harmonia perfeita e fecunda entre o direito do Estado e o direito do indivíduo, entre as exigências da autoridade e as da liberdade.

34.º A Constituição de 1822. — A Revolução francesa preparou um movimento constitucional que chegou até nós, provocando a Revolução de 24 de Agosto de 1820, que uma vez vitoriosa instituiu no Pôrto uma junta provisória encarregada de governar até que D. João VI regressasse do Brasil. Da Revolução de 1820 resultou a nossa primeira Constituição que tem a data de 23 de Setembro de 1822.

Nesta Constituição que era, talvez, liberal de mais para a época apenas se encontra referências ao Brasil, considerado não propriamente uma colónia mas como uma *regência*.

Pouco durou esta primeira tentativa de um regime parlamentar pois, em 1823, pelo movimento conhecido na História de Portugal por *vilafrancada*, alguns regimentos comandados pelo infante D. Miguel restabeleceu o regime absoluto.

35.º A Carta Constitucional de 1826. — Tendo morrido D. João VI em 1826 a questão da sucessão transformou-se numa questão de regime político pois, ao passo que o primogénito D. Pedro concedeu ao país uma

(') Esta distinção é de Maurice Block.

Carta Constitucional, D. Miguel se fez aclamar rei absoluto.

Só em 1834, depois de uma longa e porfiada guerra civil, se estabeleceu definitivamente o regime liberal.

A Carta Constitucional applicava-se a tódo o território nacional, quer europeu quer ultramarino. Os governadores das colónias, denominadas *províncias ultramarinas*, tinham os mesmos poderes e atribuições dos governadores dos distritos metropolitanos e só as duas câmaras que constituíam o Poder Legislativo (Câmara dos Pares e Câmara dos Deputados) tinham competência para legislar.

Poucas eram as atribuições e liberdade de acção dadas ao Poder Executivo e aos governadores das colónias; forçoso lhes seria, em face do texto constitucional, aguardar que as Câmaras promulgassem as providências legislativas necessárias para as organizar e governar. O govêrno deveria, constitucionalmente, limitar-se a publicar os decretos regulamentares.

Na realidade a distância, a lentidão das comunicações, a inevitável demora das câmaras ocupadas na organização da nova ordem de cousas, a pressão das circunstâncias e necessidades levaram os govêrnos a publicar verdadeiros decretos coloniais, regulando por meio de *decretos* matérias que necessitariam de uma *lei*, ao passo que os governadores por seu lado tomaram resoluções que visivelmente excediam a sua competência.

36.º **A Constituição de 1838.** — A Carta Constitucional de 1826 fôra *outorgada* por D. Pedro; era na verdade uma constituição conservadora, com os pares do reino hereditários constituindo a câmara alta e outras disposições que não agradavam aos elementos mais avançados, os quais formaram na Câmara dos deputados uma forte opposição ao govêrno, principalmente por causa do sistema dos empréstimos.

Conseguiram estes, em 1836, sublevar parte das tro-

pas, dissolver o parlamento e suspender a Carta, elegendo Câmaras Constituintes que fizeram a Nova *Constituição de 1838*.

Define esta no seu art. 2.º o território nacional, englobando as colónias e divide-as, tal como o território metropolitano, em *províncias*. Apesar desta designação assimiladora a Constituição de 1838 marca um decidido avanço sobre a Carta no que respeita à administração colonial. O Título X da Constituição intitula-se *das Províncias Ultramarinas*, fixando que estas devem ser governadas por leis especiais consoante as suas necessidades e autorizando o Poder Executivo a legislar para as Colónias quando se dessem casos de urgência e as Câmaras estivessem encerradas e dando iguais poderes aos governadores quando não pudessem esperar pela decisão do governo central.

Foram bastante combatidas estas disposições; por elas se previa que escapasse à discussão do Poder Legislativo toda a legislação ultramarina; refugiando-se no critério da urgência o Poder Executivo, dizia-se, exerceria assim uma *ditadura permanente* em relação às colónias.

Ainda que considerando estas atribuições como de carácter excepcional e afirmando o princípio de perfeita identidade na formação das leis para todo o território, a Constituição dava ao Poder Executivo e aos governadores o meio legal, que até então lhes faltara, de resolverem dentro das normas constitucionais os assuntos sobre que as Câmaras não se pronunciassem.

37.º A Restauração da Carta Constitucional em 1842. — A vitória do partido avançado proviera de um verdadeiro *golpe de estado*. A Constituição, sob este aspecto superior à Carta Constitucional era-lhe inferior sob muitos outros; a *Carta* representava para os políticos e militares que se tinham batido contra o absolutismo, a memória do Rei-Libertador que a doara e com eles

combatera, e o símbolo das duras campanhas da liberdade. Os melhores generais, escritores e políticos eram *cartistas*.

Por isso em 1842 o Ministro da Justiça, Costa Cabral, que de resto fôra um dos promotores da revolta de 1836, restabeleceu a Carta Constitucional. Como já vimos, esta não continha disposições idênticas às do Título X da Constituição de 1838; houve então necessidade de estabelecer disposição legal que permitisse tanto ao governo central como aos governadores coloniais o adoptarem as providências legislativas indispensáveis para a administração das colónias, sem esperarem a lenta intervenção do Poder Legislativo. A lei de 2 de Maio de 1843 permitiu-lho sempre que « a urgência e o bem da colónia » fornassem necessária. A concessão de verdadeiras atribuições legislativas, em relação às colónias ainda que limitadas a estas apertadas circunstâncias, não foi admitida pelas câmaras sem discussão acalorada; foi considerada por muitos como uma infracção aos princípios de independência dos poderes do Estado estabelecida pela Carta, uma forma dos governos usarem permanentemente para o ultramar da faculdade legislativa ou uma superfluidade, visto que a Carta permitia que para casos extraordinários se tomassem providências extraordinárias.

No campo estritamente jurídico estes princípios não deixavam de ser exactos; a opposição dispunha de alguns dos maiores oradores da época e a lei difficilmente foi aprovada.

38.º **Acto adicional de 5 de Junho de 1852.** — A Carta Constitucional foi modificada em 1851 pelo chamado *Acto Adicional* ⁽¹⁾. De tal forma eram procedentes as críticas feitas à lei de 1843 que se julgou ne-

(1) Além do Acto Adicional de 1852 houve mais os Actos de 24 de Julho de 1885 e de 3 de Abril de 1896.

cessário introduzir as suas disposições no texto constitucional, vindo elas a constituir o art. 15.º e seus parágrafos do Acto Adicional. Pelas disposições desse artigo quando não estivessem reunidas as câortes e se tratasse de assunto urgente poderia o govêrno tomar as providências legislativas que julgasse necessárias em relação ao ultramar, devendo dar conta delas ao parlamento logo que êste reabrisse e, da mesma forma, os governadores das colônias quando não pudessem esperar pela resolução do govêrno poderiam, ouvido o Conselho de Govêrno, tomar resoluções da competência do Poder Central, ao qual desde logo as comunicariam, para que sôbre elas se pronunciasse, suspendendo-as ou sancionando-as.

Estas disposições constitucionais vigoraram desde 1852 até à proclamação da República, em 1910. Na realidade, ao abrigo desse artigo do Acto Adicional à Carta Constitucional se publicou a quâsi totalidade da legislação ultramarina durante êsse período.

O parlamento, como acontece em todos os países, só por excepção se preocupava com os problemas de administração colonial, dando preferênciam aos assuntos da administração metropolitana e às questões políticas; por seu lado os governos, ou porque o parlamento não desse andamento às suas propostas sôbre êsses assuntos, ou para evitar as discussões parlamentares, esperavam que o parlamento estivesse encerrado e alegando a urgência legislavam para o ultramar invocando a disposição constitucional.

O decreto de 27 de Setembro de 1894 procurou restringir esta faculdade, declarando que não se poderiam considerar urgentes e não poderiam ser feitas sem aprovação das câortes as concessões de terrenos, exclusivos ou quaisquer outras, tendo-o porém alterado o decreto de 27 de Novembro de 1902 que restringiu a necessidade de essa aprovação às concessões acompanhadas de subvenções ou garantia de juros.

Ao abrigo desse Artigo do Acto Adicional foram

publicados os mais importantes diplomas de administração colonial, nos últimos anos da monarquia, e em volta da sua aplicação e da constitucionalidade das disposições assim promulgadas se travaram calorosas discussões.

Ao cair o regime monárquico a opinião mais geral entre os colonialistas portugueses era a de que o critério dos «casos graves e urgentes» em que, constitucionalmente, ao Poder Executivo ou aos governadores coloniais eram conferidas atribuições legislativas, tinha de ser substituído por uma disposição geral que lhes desse maior liberdade de acção.

39.º **A Constituição Republicana de 1911.** — A *Constituição Política da República*, aprovada pela Assembleia Constituinte de 1911 referia-se à administração colonial em três dos seus oitenta e sete artigos: 67.º, 85.º e 87.º No primeiro afirmava-se que «na administração das províncias ultramarinas predominaria o regime de descentralização com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas»; o artigo 85.º determinava que o primeiro Congresso da República elaboraria as leis orgânicas das diferentes províncias; o artigo 87.º dava ao governo a faculdade de tomar as providências necessárias e urgentes quando o Congresso estivesse encerrado, dando-lhe conta delas logo que se abrisse.

Na realidade as disposições da Constituição da República nesta matéria são inferiores às disposições do Acto Adicional de 1852. O critério defeituoso da urgência manteve-se, ilaqueando o Ministro das Colónias ou forçando-o, e de certo modo autorizando-o, a sofismar a Constituição, esperando o encerramento do Congresso para legislar ao abrigo do artigo 87.º Os governadores coloniais, que já tinham atribuições pouco amplas, perderam-nas, pois a disposição que lhes dizia respeito no § 2.º do artigo 15.º do Acto Adicional à Carta não passou para a Constituição: passar ao § 1.º transcrito neste

artigo 87.º e a promessa de um regime de descentralização formulada no artigo 67.º era meramente teórica, não dava solução ao problema mais urgente que era êsse das atribuições dos governadores e preconizava um regime incompatível com a organização política que a própria Constituição estabelecia, como o demonstrou o sábio comentador da Constituição, Professor Marnoco e Sousa, salientando a contradição entre a descentralização legislativa que se propunha conceder às colónias e o princípio de que a faculdade de legislar era privativa do Congresso da República.

40.º **Leis 277 e 278 de 15 de Agosto de 1914.**

— Até 1914 não se tinha ainda dado cumprimento à promessa do artigo 85.º da Constituição. No princípio dêste ano o ministro Dr. Almeida Ribeiro apresentou as propostas de leis orgânicas que foram convertidas nas leis 277 e 278 de 15 de Agosto de 1914. Precedidas de um notável relatório essas bases orgânicas marcam na legislação colonial portuguesa como verdadeiro monumento legislativo e contém princípios que os diplomas posteriores têm desenvolvido, como os relativos ao estatuto civil político e criminal dos indígenas.

Começara, porém, a guerra em que Portugal não tardou a intervir e a aplicação das bases orgânicas de 1914 foi protelada pelos trágicos acontecimentos dos anos seguintes.

41.º **Revisão constitucional de 1920.** — Em

1920 procedeu-se à revisão constitucional e as disposições relativas às colónias passaram a constituir o *Título V* da Constituição, epigrafado *Das Colónias Portuguesas* e constituído por sete artigos. Por estas disposições alargavam-se as atribuições dos governadores coloniais e permitia-se a nomeação de *altos comissários da República* que exerceriam as faculdades do Poder Executivo nas colónias submetidas a êsse regime.

O novo regime administrativo não funcionou sem dificuldades. Aos embaraços de adaptação aos novos métodos, juntaram-se as dificuldades da crise económica que se iniciara pouco depois e as complicações políticas na metrópole.

42.º A ditadura militar de 1926: o Acto Colonial. — Em 1926, dissolvido o parlamento e estabelecida a ditadura, as bases orgânicas foram modificadas num sentido centralizador e as disposições da Constituição praticamente suspensas e substituídas pelas dessas bases. Nestas condições entendeu-se necessário substituir êsse título por um novo diploma, denominado *Acto Colonial*, publicado a 8 de Julho de 1930 e destinado a ser incorporado na nova Constituição da República.

O Acto Colonial compreende 4 títulos e 47 artigos; afirma a solidariedade do Império Colonial Português em relação à metrópole e a cada um dos seus componentes, estabelece as garantias de nacionalização e defesa política do território, garante a protecção aos indígenas e os direitos dêstes, determina a competência do Poder Legislativo, do Poder Executivo e dos governadores das colónias, fixa os princípios da administração financeira, garantindo a cada colónia a disposição das suas receitas e responsabilidade das suas despesas mas sujeitando os seus orçamentos à fiscalização do Ministro das Colónias.

Contendo certas afirmações de princípios que pelo seu carácter muito geral não terão talvez seguro cabimento num texto legal, e outras que, pelo contrário, melhor figurariam em diplomas especiais e seriam desca- bidas em um capítulo da Constituição, o Acto Colonial afirma no entanto princípios de Administração Colonial que podem garantir às colónias portuguesas uma suficiente autonomia administrativa, permitindo ao mesmo tempo uma fiscalização que factos recentes da sua vida administrativa mostravam necessária. Sob *Cartas orgâ-*

nicas bem estudadas e condicionadas às particulares condições de cada uma delas, a administração das colónias portuguesas pode passar de um regime de ampla autonomia que a tradição administrativa e política tornaram difíceis de manter, a uma bem entendida descentralização.

PARÁGRAFO 2.º

A aplicação das Constituições às colónias

SUMÁRIO:

43.º — As constituições e a sua aplicação aos territórios coloniais; 44.º — A Constituição portuguesa de 1911; 45.º — O problema em França; 46.º — A Constituição holandesa de 30 de Novembro de 1887; 47.º — O Estatuto italiano de 1848; 48.º — O Congo Belga e a sua lei orgânica de 1908.

43.º **As Constituições e a sua aplicação às colónias.** — Afirmam quasi todas as constituições dos países coloniais que o território nacional é constituído pela metrópole e pelas colónias. Sendo assim deveriam as Constituições logicamente aplicar-se às colónias. No entanto, tal não acontece como vamos ver.

44.º **A Constituição Portuguesa de 1911.** — Entre nós já vimos o que se passava com as colónias a partir do regime constitucional até à implantação da República.

A Constituição de 1911 nada diz quanto à sua aplicação às «provincias ultramarinas», nada dizendo igualmente as leis posteriores que a modificaram.

Suspensa a Constituição em 1926, foi publicado em 1930 o *Acto Colonial*, destinado a ser intercalado na Constituição de 1911, substituindo o Título V.

Logo no artigo 1.º declara expressamente o *Acto Colonial* que a Constituição Política da República, em todas as disposições que por sua natureza se não referem exclusivamente à metrópole, é aplicável às colónias. Estas regem-se no entanto por leis orgânicas especiais e por diplomas coloniais.

45.º **O problema em França.** — Em França, desde os primeiros momentos da Revolução as Constituintes quiseram saber até que ponto se applicariam às colónias as reformas profundas por que estava passando a metrópole.

Em 8 de Março de 1790 as Constituintes deliberaram que *tout en considérant les Colonies comme une partie de l'Empire français, et en disant les faire jouir des fruits de l'heureuse régénération qui s'y est opérée, elle d'a cependant jamais entendu les comprendre dans la constitution qu'elle a decretée et les assujétir à des lois qui pourraient être incompatibles avec leurs convenances locales et particulières.*

Quere dizer: as colónias deviam gozar os benefícios da regeneração operada em França, mas a Constituição não se lhes applicaria. A escravatura e outras conveniências locais podiam mais que os «direitos do homem»...

Criaram-se no entanto assembleias locais coloniais destinadas a *faire connaitre leurs vœux sur la Constitution, la législation et l'administration qui leur conviennent*, nomeando-se uma comissão colonial composta de 12 membros, encarregados de redigir um projecto de constituição colonial.

A Constituição de 1791 no seu título VII, artigo 8.º, dizia: *Les colonies et possessions françaises de l'Asie, de l'Afrique et d'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire Français, ne sont pas comprises dans la presente Constitution.*

No entretanto porque as comissões locais coloniais

se distanciassem do espírito renovador da metrópole, foram dissolvidas pela Assembleia Legislativa que sucedeu à *Constituinte*.

Mais tarde a Constituição do ano III declarou que as colónias faziam parte integrante da República devendo-se submeter à mesma lei constitucional. Esta disposição foi desenvolvida mais tarde, por uma lei muito importante do ano VI sobre a organização constitucional das colónias.

Depois da Constituição do ano III a política interna da França sofreu várias modificações que mais ou menos influenciaram a política colonial.

Em 1854 publicou-se um *senatus consulto* que ficou sendo lei constitucional anexa à Constituição de 1852 e que dizia respeito às colónias.

Embora tivesse caído a Constituição de 1852 o *senatus consulto* de 1854 não foi substituído e pode-se dizer que ainda vigora.

O princípio assente na actual legislação francesa quanto á applicação da Constituição às colónias é o mesmo que entre nós.

46.º **A Constituição holandesa de 1887.** — Na Holanda a Constituição de 30 de Novembro de 1887 declara no seu artigo primeiro que o território nacional é constituído pelo território europeu e pelo território colonial. Estabelece contudo que a Constituição, salvo nos casos expressamente mencionados nela, só é applicável ao território europeu.

47.º **O Estatuto italiano de 1848.** — A Itália não possuía ainda colónias quando em 1848 foi publicado o Estatuto italiano, de maneira que mais tarde, quando ela passou à categoria de potência colonial, discutiu-se se as disposições do Estatuto eram ou não applicáveis aos novos domínios. A opinião mais corrente é a seguinte: embora não haja normas especiais para a

legislação colonial, o Estatuto não se aplica contudo às colónias.

48.º **O Congo Belga e a sua lei orgânica de 1908.** — A Bélgica deu ao Congo uma lei orgânica em 18 de Outubro de 1908, em face da qual o Estado Livre do Congo possui uma personalidade distinta da metrópole.

A representação das colónias no Parlamento

SUMÁRIO:

49.º — A política de assimilação e a representação das colónias no Parlamento; 50.º — As colónias estrangeiras e o Parlamento metropolitano; 51.º — O problema entre nós; 52.º — Crítica do sr. Eduardo Costa; 53.º — O nosso modo de ver.

49.º **A política de assimilação e a representação das colónias no Parlamento.** — Pelo sistema colonial da assimilação considera-se a colónia como sendo uma simples divisão administrativa, embora afastada da metrópole, regida pelas mesmas leis, e em que todos têm iguais direitos e deveres ⁽¹⁾. Daí resulta necessariamente que as colónias devem ter representantes no Parlamento metropolitano.

50.º **As colónias estrangeiras e o Parlamento.** — Em França é desde a Revolução que as colónias têm representantes no Parlamento. As Constituintes adoptaram desde cedo uma política liberal para com as colónias permitindo-lhes que se fizessem representar nelas.

⁽¹⁾ Eduardo Costa — *Estudo sobre a administração civil das nossas possessões africanas*, págs. 6.

Em Junho de 1789 travou-se até uma viva discussão à volta dos deputados por S. Domingos, discussão que tinha em vista saber se êsses deputados poderiam tomar parte em todos os trabalhos das Constituintes.

Ficou estabelecido que sim e desde então todas as colónias francesas não só têm representantes no Parlamento, como também essa representação é muitas vezes feita com os *nativos* cultos para êsse efeito eleitos (1).

Muitos outros países coloniais não seguem contudo, o exemplo da França. Nem a Bélgica, nem a Inglaterra, nem a Holanda concedem às suas colónias representação no Parlamento.

51.º **O problema entre nós.** — Portugal, seguindo a sua velha tradição colonial e a sua política de unidade da metrópole com as possessões de além-mar, concede às suas colónias, representação no Parlamento nacional.

Da mesma forma como em França, muitos homens de côr têm tomado assento no Congresso, como representantes das colónias.

Contudo êste sistema já foi criticado entre nós, como vamos ver.

52.º **Crítica do sr. Eduardo Costa.** — Numa memória apresentada ao Congresso Colonial de 1903, com o título de *Estudo sobre a administração civil das nossas possessões africanas*, o sr. Eduardo Costa insurgiu-se contra êste sistema nos termos seguintes:

(1) Recentemente um desses deputados de côr, o sr. Blaise Diagne, foi nomeado Sub-secretário de Estado das Colónias, tendo exercido também durante algum tempo o cargo de Ministro interino das Colónias. O sr. Diagne, deputado pelo Senegal é um grande amigo da França, a quem prestou revelantes serviços durante a Grande Guerra, organizando o exército negro francês que se bateu pela Civilização, e representando a França com grande brilho na Conferência Internacional do Trabalho, em 1930.

«Se o Parlamento não deve ser chamado a colaborar na legislação colonial, embora lhe assista o inconteste direito de a discutir, procurando elucidar-se ou censurar o Ministro responsável, também nêle não têm lugar os eleitos por essas mesmas colônias.

Que têm que fazer, no seio dessas assembleias, indivíduos que representam interêsses que ali, em regra não se debatem? E mesmo quando essa discussão tenha lugar, como podem êles fazer-se escutar, influir nas decisões de uma assistência numerosa, infalivelmente *politicizada* e onde não se atende senão aos protestos que representam fôrça numérica de votos?

E' claro que um orador célebre, um político saliente, pode chamar a atenção para a colônia que representa, mas só excepcionalmente poderá conseguir qualquer coisa de útil para ela quando pertença à grei governamental, e esta esteja disposta a fazer da concessão manobra política.

Abstenho-me de falar nos outros inconvenientes ligados à *pseudo* eleição dos deputados ultramarinos, porque são por demais conhecidos e absolutamente inevitáveis em lugares onde o *sufrágio* é concedido a dezenas de milhares de selvagens, desconhedores do uso de qualquer papel e muito mais da lista que êles vão — quando vão — meter na urna»⁽¹⁾.

53.º **O nosso modo de ver.** — E' certo que algumas objecções do sr. Eduardo Costa são procedentes; outras, porém, tanto podem aplicar-se às populações *selvagens* da Africa como às populações *civilizadas* da velha Europa onde existem países, como o nosso, em que a percentagem dos que desconhecem o uso de qualquer papel, atinge quasi 90 % da população.

No entanto, embora o número de deputados eleitos pelas colônias seja insignificante e, por isso mesmo pe-

(1) Eduardo Costa — Obra cit., págs. 12.

quena a sua fôrça; embora seja necessário que êsses deputados procurem formar, como aconteceu na nossa última legislatura, um grupo, com outros deputados que pelas cousas coloniais se interessam, entendemos que essa representação parlamentar é útil sob vários aspectos. Além de ser uma tradição da nossa política colonial, a representação das colónias no Parlamento português é, de certo modo, uma prova da unidade política da Nação.

Não há vantagem, pois, em suprimi-la. Antes pelo contrário. O que há a fazer é modificar a forma por que são feitas as eleições e evitar, tanto quanto possível, os inconvenientes do sistema, de resto compensados por vantagens de carácter nacional e internacional que não é lícito desprezar no presente momento. É que essa representação se por um lado traduz uma satisfação moral dada às colónias que assim se sentem mais próximas da metrópole, por outro lado constitui, perante o estrangeiro que nos cobiça as possessões, uma prova da consideração que elas nos merecem e a posição que ocupam no agregado nacional, que a todo o transe devemos procurar manter uno e indestrutível.

CAPÍTULO III

Da administração central

PARÁGRAFO 1.º

O legislador colonial português

SUMÁRIO:

54.º — A quem compete a administração central das nossas colónias: *a)* ao Congresso; *b)* ao Ministro das Colónias; 55.º — O Congresso; suas atribuições em matéria colonial segundo o texto primitivo da Constituição de 1911; 56.º — A modificação constitucional de 1920 (lei n.º 1:005 de 7 de Agosto); 57.º — As novas bases orgânicas da administração colonial (decreto n.º 15:241 de 24 de Agosto de 1928); 58.º — O Acto Colonial.

54.º **A quem compete a administração central das nossas colónias.** — Quando no capítulo anterior tratamos das colónias no direito constitucional português vimos as diversas fases por que tem passado a competência legislativa do Parlamento e do Poder Executivo, no tocante às colónias.

Em face da legislação vigente, a administração central das nossas colónias compete ao Congresso da República e ao Poder Executivo.

Veremos seguidamente qual a competência de cada um desses órgãos.

55.º **O Congresso.** — Na Constituição Política da República Portuguesa de 1911 dizia o artigo 67.º que na administração das províncias ultramarinas predominará o regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas;

Logo no artigo 85.º dizia: O primeiro Congresso da República elaborará as seguintes leis:

c) leis orgânicas das províncias ultramarinas.

Quanto à administração central das nossas colónias nada mais dizia o texto primitivo da Constituição de 1911, omitindo propositadamente a doutrina do art. 15.º do Acto Adicional a que já nos referimos.

Assim se passou até que em 1914 o Dr. Almeida Ribeiro apresentou ao Congresso a sua «Proposta de lei orgânica da administração civil das províncias ultramarinas», mais tarde convertida na conhecida lei 277 de 15 de Agosto de 1914.

Na base I dizia-se que a metrópole exerce a sua função de superintendência e fiscalização no governo e administração das colónias:

2.º Legislando sempre que o Congresso o julgue conveniente.

Falando em *metrópole* ficava-se sem saber que órgãos governativos do continente ficavam com competência para legislar para as colónias, a menos que por *metrópole* se entendesse o Poder Executivo.

Mesmo assim a dúvida subsistia visto que a base falava em *legislar* e o Executivo, em face da Constituição, só tinha competência para *regulamentar*.

56.º **A modificação constitucional de 1920.** — Chegou-se assim à modificação constitucional de 7 de Agosto de 1920. O título V da Constituição de 1911 chamado «Da Administração das províncias ultramarinas» passou a ter a seguinte denominação: «Das Colónias Portuguesas». Além desta modificação que, como veremos, é importante, a lei 1:005 a que nos estamos re-

ferindo inseriu mais seis artigos no título V, discriminando a competência do Congresso e do Poder Executivo, em matéria colonial.

Nos termos do artigo 67.º-A é da exclusiva competência do Congresso da República fazer as leis orgânicas coloniais e os diplomas legislativos coloniais que abranjerem:

- a) Cessão de direitos de soberania ou resolução sobre limites do território da Nação;
- b) Autorização ao Poder Executivo para fazer a guerra ou a paz;
- c) Resolução definitiva sobre tratados e convenções;
- d) Autorização de empréstimos ou outros contratos que exijam caução ou garantias especiais;
- e) Definição da competência do Governo da metrópole e dos governos coloniais quanto à área e ao tempo de duração das concessões de terrenos ou outras que envolvam exclusivo ou privilégio especial;
- f) Alteração da organização do Poder Judicial.

57.º As bases orgânicas da administração colonial. — A revolução de 28 de Maio de 1926 e a situação política que se lhe seguiu suspenderam a Constituição, passando o Executivo a exercer a competência, que lhe era atribuída pela Constituição, por delegação do Poder Legislativo, nos termos do artigo 67.º-F.

Em pleno regime ditatorial o Governo resolveu ao modificar as bases orgânicas, definir com o fim de «evitar confusões qual a competência da metrópole e dos governos das colónias em matéria legislativa». Efectivamente, as novas «Bases orgânicas da administração colonial» — decreto n.º 15:241 de 24 de Março de 1928 — estabeleceram o seguinte na base VIII intitulada *Das funções legislativas*:

As funções legislativas, em relação às colónias, são exercidas:

Pelo Congresso da República;

Pelo Ministro das Colónias, assistido do Conselho Superior das Colónias;

Pelo Governador da colónia assistido do Conselho do governo da colónia.

a) *Compete ao Congresso da República legislar sobre:*

- 1.º *Alterações das bases orgânicas da administração colonial, propostas pelo Ministro das Colónias;*
- 2.º *Alienação da propriedade ou do uso de alguma parte do território colonial em favor de nação ou colónia estrangeira;*
- 3.º *Alteração dos limites de qualquer colónia;*
- 4.º *Declaração de guerra e conclusão de paz;*
- 5.º *Concessões que envolvam direitos de soberania;*
- 6.º *Aprovação de empréstimos com garantias especiais;*
- 7.º *Aprovação de tratados, acordos comerciais ou convenções com nações ou colónias estrangeiras.*

Convém notar que os *limites* a que se refere o número 3.º da base VIII devem ser *limites administrativos*, visto que a modificação dos limites territoriais da nação já estava prevista pelo artigo 26.º n.º 12 da Constituição.

O número 7 da base VIII fala de acordos ou convenções com nações ou *colónias* estrangeiras.

Este número justifica-se pelo seguinte: Em 1909 quando o governador de Moçambique assinou a convenção com o Transvaal, convenção igualmente assinada pelo Ministro das Colónias, discutiu-se o caso no Parlamento, concluindo-se pela sua inconstitucionalidade. Em resposta, os signatários da convenção afirmavam que se não tratava de nenhum acôrdo entre países estrangeiros, mas sim de um simples acôrdo entre *Colónias*. Foi para evitar tais desculpas que o legislador teve o cuidado de empregar no número 7.º da base VIII a palavra *Colónia*.

58.º **O Acto Colonial.**—O govêrno da ditadura militar legislou ainda mais sôbre a administração central das colônias. *O Acto Colonial*, promulgado em 1930 e destinado a substituir o Título V da Constituição, estabeleceu o seguinte:

Artigo 27.º —São da exclusiva competência do Congresso, mediante propostas apresentadas pelo Ministro das colônias:

1.º Os diplomas que estabeleçam ou alterem as bases orgânicas das colônias;

2.º Os diplomas que abrangerem:

a) Faculdades ao Poder Executivo para fazer a guerra ou a paz;

b) Aprovação de tratados, convenções ou acordos com nações estrangeiras;

c) Autorização de empréstimos ou outros contratos que exijam caução ou garantias especiais;

d) Definição de competência do Govêrno da metrópole e dos governos coloniais quanto à área e ao tempo das concessões de terrenos ou outras que envolvam exclusivo ou privilégio especial.

§ único. Em caso de urgência extrema, o Ministro das Colônias, com voto afirmativo do Conselho Superior das Colônias, em sessão por êle presidida, poderá legislar sôbre as matérias a que se referem o n.º 1 e as alíneas b) e c) do n.º 2 do presente artigo, se o Congresso estiver encerrado, ou não resolver o assunto no prazo de trinta dias a contar da apresentação da respectiva proposta de lei.

SUMÁRIO:

59.º — A competência do Poder Executivo em matéria colonial, segundo a actual Constituição; 60.º — A competência do Ministro das Colónias (dec. 15:241 de Março de 1928); 61.º — O que sôbre esta matéria estabelece o Acto Colonial.

59.º **A competência do Poder Executivo em matéria colonial segundo a actual Constituição.** — Além do Congresso tem competência para legislar sôbre as Colónias o Poder Executivo.

A Constituição Política da República, no seu texto primitivo de 1911, dizia no artigo 87.º que estando encerrado o Congresso poderia o Governo tomar as medidas que julgasse necessárias e urgentes para as províncias ultramarinas. Aberto o Congresso, porém, o Governo prestaria contas das medidas tomadas.

Este artigo e seu parágrafo — os últimos da Constituição — foram mandados eliminar pela lei n.º 1:005.

Esta lei, que como já vimos modificou o Título V da Constituição, estabelece o seguinte no artigo 67.º-B:

Os diplomas não enumerados no artigo antecedente (1) são da competência do Poder Executivo se respeitarem as providências gerais extensivas a mais de uma colónia, ou dos governos coloniais se respeitarem a providências restritas a colónias determinadas.

Além disso declarava o artigo 67.º-C:

Compete ao Poder Executivo, para orientar e fiscalizar a acção legislativa dos governos coloniais:

1.º Sancionar ou rejeitar as providências legislativas desses governos;

2.º Suprir o voto dos respectivos conselhos em caso de recusa.

(1) O artigo 67.º-A já foi transcrito quando tratamos da competência do Congresso.

§ único. A faculdade designada no n.º 2 só pode ser exercida quando urgentes e imperiosas circunstâncias de administração pública o exigirem.

E' ainda ao Poder Executivo que compete fiscalizar as funções de administração de cada colónia (art. 67.º-D).

A disposição mais importante da lei 1:005 é contida no artigo 67.º-E, que declara que as faculdades do Poder Executivo, nas colónias que este julgar conveniente submeter ao regime de Altos Commissariados, serão exercidas por Altos Commissários, que lhe prestarão contas e por esse exercício ficarão responsáveis, nos termos das leis de responsabilidade (¹).

A competência atribuída nos artigos 67.º-B e 67.º-C ao Poder Executivo exerce-se por delegação do Poder Legislativo, que terá a faculdade de revogar os actos que forem praticados no exercício dessa delegação (art. 67.º-F).

Estas disposições constitucionais quanto à competência legislativa do Poder Executivo para legislar para as colónias não estão isentas de defeitos. Assim, por exemplo, nos termos do artigo 67-B o Executivo pode tomar *providências gerais extensivas a mais de uma colónia*, donde se depreende que não tem competência para tomar as mesmas *providências*, quando se trata de uma só colónia, o que é absolutamente incompreensível, visto que se elle pode legislar sobre todas as colónias, com maioria de razão deveria poder legislar sobre uma delas.

Além desta disposição outra existe igualmente crítica: é o § único do artigo 67.º-F que, determinando que seja submetido ao Congresso a apreciação de todas as medidas que o Executivo quizer tomar, em desacôrdo com as providências dos governos coloniais, ou o suprimento de voto dos respectivos conselhos, atribue aos governos locais das colónias poderes sobremaneira amplos.

(¹) O regime dos Altos Commissários foi extinto pelo Acto Colonial.

60.º **A competência do Ministro das Colónias** (decreto 15:241 de Março de 1928). — Em 1928 o governo da ditadura militar, modificando as bases orgânicas da nossa administração colonial, publicou o decreto 15:241 a que já nos referimos.

Segundo as novas bases orgânicas a administração central das nossas colónias pertence ao Congresso e ao *Ministro das Colónias*, assistido do *Conselho Superior das Colónias*. Quanto ao Ministro determina a base VIII:

b) Compete ao Ministro das Colónias, com voto consultivo do Conselho Superior das Colónias, legislar sobre:

1.º Providências que devam vigorar em mais de uma colónia;

2.º Alteração de disposições legislativas em vigor em mais de uma colónia;

3.º Vencimentos dos governadores gerais de colónias e de distrito, directores de serviço e chefes de repartição;

4.º Vencimentos metropolitanos e regime disciplinar, de licenças e passagens de funcionários coloniais e de condições de nomeação, promoção e outras conexas dos funcionários de quadros comuns a mais de uma colónia;

5.º Organização militar de cada colónia;

6.º Alteração da divisão judicial de cada colónia;

7.º Assuntos que interessam uma só colónia e envolvam alteração das suas receitas ou despesas orçamentadas, quando se encontrar em regime deficitário;

8.º Aprovação de empréstimos que, somados aos encargos dos empréstimos ou contratos anteriores, produzam encargo superior a 10 % da receita anual da colónia, ou tenham de ser amortizados em mais de 15 anos;

9.º Organização da fiscalização da administração financeira colonial e preceitos de contabilidade pública

que deverem ser observados, para êsse efeito, em todas as colónias;

10.º Alteração do regime monetário e fiduciário de qualquer colónia;

11.º Aprovação de acordos ou convenções entre colónias portuguesas;

12.º Transferência para qualquer govêrno geral, ou de colónia, das atribuições de carácter executivo ao Ministro conferidas por diplomas legais em vigor;

13.º Bases para a regulamentação do trabalho indígena e definição do seu estatuto político, civil e criminal dos indígenas e suas alterações;

14.º Rejeição, no todo ou em parte, de diplomas legislativos da competência dos governadores das colónias, mas só quando o Conselho Superior das Colónias com êles não concordar;

15.º Alteração às Cartas orgânicas das colónias.

Esta lei tem vários inconvenientes, quasi todos derivados da sua defeituosa redacção. Assim, por exemplo, o n.º 10.º fala-nos em alteração do regime monetário de qualquer colónia e daí pode nascer a seguinte dúvida: O Ministro poderá alterar com um decreto o regime monetário de *todas* as colónias? Em face do decreto que estamos analisando, a modificação só se poderá realizar separadamente para cada colónia. O mesmo se dá com a organização judicial de que fala o n.º 6.º

61.º **O que sôbre esta matéria estabelece o Acto Colonial.** — O Acto Colonial também se ocupa da competência do Poder Executivo em matéria colonial. Não estabelece quais os actos que êle pode praticar: limita-se a dizer no artigo 27.º, a que já nos referimos, quais são aqueles que competem *exclusivamente* ao Congresso, determinando no artigo 28.º que os diplomas não compreendidos no artigo antecedente são da competência do Poder Executivo, ou do Govêrno da colónia, conforme fôr regulado nas bases orgânicas da Administração colonial.

Administração central das colónias estrangeiras

SUMÁRIO:

- 62.º — Administração central das colónias inglesas;
63.º — Administração central das colónias francesas: sua evolução e resumo histórico do direito constitucional para as colónias desde a primeira República; 64.º — Administração central das colónias italianas; 65.º — Administração central do Congo Belga; 66.º — Administração central das colónias holandesas.

62.º **Administração central das colónias inglesas.** — Ao estudar a administração central das *colónias* inglesas — tomada a palavra *colónia* no seu sentido mais amplo — não podemos deixar de atender ao regime político e jurídico da colonização inglesa, regime cuja estrutura é de tal modo estranha que não é lícito falar de uma Constituição do Império Britânico mas de *instituições* coordenando elementos de ordem política e económica, ligando partes distintas de um todo: a *commonwealth britânica*, ou *Terceiro Império Britânico*, na frase do Prof. Zimmern.

A' medida, portanto, que formos fazendo a classificação das colónias sob o ponto de vista da sua organização política referir-nos-emos a quem compete e como se

exerce a administração central dentro de cada grupo de colônias.

As colônias britânicas estão agrupadas em três grandes categorias: a) *Domínios*; b) *Colônias propriamente ditas* e c) *Protectorados*.

Nestas duas últimas categorias podemos ainda fazer cinco divisões, aceitando a classificação de *Sir George Fiddes* que tomou por base a constituição do conselho legislativo de cada colônia.

Domínios. — A «Conferência Imperial» de 1926 dá a seguinte definição dos Domínios:

«São comunidades autônomas dentro do Império Britânico, iguais nos seus estatutos mas de nenhum modo subordinados uns aos outros nos seus negócios internos ou externos embora unidos pela sua comum dependência da mesma Coroa, livremente associadas como membros da comunidade das nações inglesas (*commonwealth*).»

A Inglaterra possui actualmente os seguintes *domínios*: Estado Livre da Irlanda, Canadá, Terra Nova, Nova Zelândia e a África do Sul, espalhados pelo mundo.

Os *dominions* — criação singular e única na história da colonização — nasceram da necessidade de conciliar a existência do Império Britânico com o movimento nacionalista manifestado em algumas das mais florescentes colônias inglesas, a partir do século XIX.

Depois das perturbações que inquietaram o Canadá a partir de 1835 a Inglaterra nomeou *Lord Durham* Governador Geral daquela colônia.

Lord Durham ao regressar à Inglaterra passados sete meses, que tantos foram os do seu governo, apresentou um relatório, que ficou célebre, no qual propunha que as colônias inglesas fôsem dotadas de um regime parlamentar idêntico ao da metrópole.

Apesar de certa relutância inicial as ideias de *Lord Durham* começaram a ser lentamente aplicadas, a partir de 1840. Certas colônias passaram a ser governadas por

um *Governador Geral*, responsável, como funcionário, perante o Secretário de Estado das Colónias que era o representante do governo imperial, com competência para escolher o seu chefe de governo, que, para se conservar no poder devia ter maioria na Assembleia local.

As colónias tinham assim completa autonomia para resolver todos os seus negócios internos, havendo recurso das decisões tomadas na colónia para o *Conselho Privado do Rei*.

Todos os assuntos de carácter local e de interesse para a colónia eram nela resolvidos.

Porém, só a metrópole tinha competência para resolver os assuntos de carácter internacional visto que as colónias, embora fôsem denominadas *de governo responsável* não tinham existência jurídica perante as outras nações.

As relações *inter-imperiais*, isto é, entre todos os membros do Império eram da competência do governo central, pois a êle competia manter a unidade legislativa e executiva do Império. De resto, segundo o *Colonial Laws Validity Act* de 1869 a legislação das colónias autónomas só eram obrigatórias dentro da colónia que a publicava.

A administração central exercia-se por meio de leis feitas pelo Parlamento — *Common Law* — aplicáveis a todo o Império.

Este sistema foi inicialmente aplicado ao Canadá, mas mais tarde foi tornado extensivo às outras colónias da América do Norte, e de 1855 a 1896 aplicado às colónias australianas, à Nova Zelândia, à Colónia do Cabo e ao Natal.

Tal foi a origem das chamadas *colónias autónomas* ou de *governo responsável*, cuja evolução deu os actuais *domínios*.

Este termo cuja definição foi dada pela Conferência Imperial de 1926, applicou-se inicialmente ao Canadá generalizando-se depois. A sua história é a seguinte:

Nos fins do século XIX e princípios do século XX, esboçou-se um movimento federativo entre grupos de colónias autónomas. As colónias da América do Norte reuniram-se em 1867, as da Austrália em 1900, e também a União Sul-Africana, composta pelas duas velhas colónias do Cabo e do Natal às quais se juntaram as Repúblicas boers do Transvaal e do Orange, consideradas colónias inglesas a partir de 1902 e dotadas de um governo autónomo desde 1907.

Ao federarem-se as colónias do norte da América tentavam adoptar a designação de *Kingdom of Canada* (reino do Canadá) mas para evitar ferir certas susceptibilidades americanas, a federação passou a chamar-se *Dominion*.

Tal é a origem do termo, generalizado às outras colónias de governo responsável a partir de 1907.

Qual é a situação dos *Domínios* em face do poder central? Pela definição de *dominions* dada pela Conferência Imperial de 1926, se vê que eles fazem parte da comunidade das nações britânicas (*Commonwealth*).

A determinação do carácter jurídico da *commonwealth* é difícil: para uns a comunidade britânica é uma *união pessoal*, para outros uma *união real*, outros ainda entendem que ela é uma *confederação de estados* e; finalmente, consideram-na outros em *Estado federal*.

Toda esta diversidade de critérios deriva da estranha situação dos *domínios*, situação que vamos procurar analisar rapidamente através as *Conferências Imperiais*, que nos permitirão saber até que ponto a Inglaterra pode legislar para os *domínios*.

Da necessidade que se sentiu de associar mais estreitamente a vida política das colónias, e em especial das de governo autónomo, à vida política do Império, nasceram as *Conferências Coloniais* inauguradas em 1887 por ocasião do jubileu da Rainha Vitória, e que a partir de 1907 passaram a denominar-se *Conferências*

Imperiais. Nessas conferências, que deviam reunir-se de quatro em quatro anos, lançar-se-iam as bases de uma direcção de conjunto da política colonial inglesa.

De 1887 até agora várias conferências se têm realizado, sendo estudadas em quasi todas elas não só as relações económicas mais ainda as relações políticas entre a metrópole e os *domínios*. Sob este último aspecto é importante a Conferência Imperial de 1917 reunida em Londres por iniciativa de *Lloyd George*.

A importância desta conferência é grande não só pelas circunstâncias em que se realizou, como também pelas questões políticas nela ventiladas.

Declarada a guerra, os *domínios*, que até então não passavam de colónias fortemente autonomizadas, longe de procurarem romper os laços que os uniam à metrópole, fizeram com ela causa comum fornecendo homens, e auxiliando economicamente a Inglaterra. Criado o *Imperial War Cabinet* passaram os *domínios* a ocupar lugares nêle e a colaborar na grande obra da salvação do Império.

Tudo isso deu uma nova fôrça aos *domínios* e por todas essas circunstâncias, ao tratar-se das relações políticas entre êles e a metrópole, a *Conferência Imperial* de 1917 votou a seguinte resolução: «A Conferência Imperial de Guerra é de opinião que as relações constitucionais entre as diferentes partes em que se compõe o Império Britânico é um assunto demasiadamente importante e complicado para ser tratado durante a Guerra, e que tais relações devem constituir o objecto de uma Conferência Imperial especial, que se realizará quando terminarem as hostilidades. Julga, entretanto, do seu dever, lembrar que é sua opinião que tais relações devem ter por base o pleno reconhecimento dos Domínios como *nações autónomas* dentro da Comunidade Imperial e a India como uma das suas partes importantes, reconhecer os direitos dos Domínios e da India a uma opinião adequada na política e relações exteriores...», etc.

Esta resolução importantíssima marca um passo decisivo na evolução dos *domínios*: estes, embora não sejam ainda nações independentes, deixaram de ser partes subordinadas.

Em face dessa resolução, poderia supor-se que o poder legislativo fôra retirado ao Parlamento de Londres e atribuído aos diferentes grupos autónomos do Império.

Tal não sucedeu, porém. Embora os *Domínios* tivessem ocupado lugares na Conferência da Paz, nas mesmas condições das pequenas potências, embora ocupassem assentos na Sociedade das Nações, o governo britânico continuava tendo competência para elaborar leis aplicáveis a todo o Império (*Common laws*); o *Colonial Laws Validity Act* de 1869 continuava em vigor; o Comité Judiciário ou Conselho Privado do Rei, continuava a ser uma instância de recurso dos actos dos governadores, os quais continuavam sendo ainda os representantes do governo imperial.

Em 1926 realizou-se também uma Conferência Imperial, que foi decerto a mais importante, e na qual Lord Balfour apresentou o seu famoso «Rapport», que contém a definição dos *Domínios*.

Da Conferência de 1926 resultaram três factos importantes: a modificação do título do monarca, a definição das relações entre os *Domínios* e a metrópole, e o carácter da representação dos governadores gerais.

O monarca que se intitulava «pela graça de Deus Rei do Reino Unido da Grã-Bretanha, da Escócia, da Irlanda e dos Domínios de além-mar, defensor da Fé, Imperador da Índia», passou a intitular-se «pela graça de Deus Rei da Inglaterra, da Irlanda e dos Domínios Britânicos de além-mar, defensor da Fé, Imperador da Índia».

O «Rapport» de Balfour definiu os *Domínios* e essa definição nada mais é do que a proclamação da *igualdade* dos estatutos entre os *Domínios* e a *Grã-Bretanha*. Esta continua a ser a primeira potên-

cia com relação às colônias autônomas que não alcançaram o estatuto de *Domínios*, mas com relação a estes perdeu toda a sua superioridade. A única cousa que os continua unindo é a comum fidelidade e vassalagem para com a mesma Coroa. E' por isso que o Sr. *Amery*, sub-secretário para os negócios dos *Domínios* em 1926, afirmou numa conferência famosa, realizada pouco depois da Conferência Imperial, que a Coroa adquirira uma importância tão grande que passou a ser o *deus ex machina* do Império.

Quanto aos governadores gerais que até então representavam o Governo de Londres, passaram a ser unicamente *representantes da Coroa*.

Perderam assim o seu carácter de funcionários tornando-se autênticos vice-reis.

Mas quanto à competência legislativa da metrópole? O *Colonial Laws Validity Act* que, como dissemos, interdiz às colônias de governo autônomo a votação de leis de carácter extra-territorial ou contrárias às *Common laws*, não foi revogado em 1926, embora dadas as diversas circunstâncias a que já nos referimos a partir da Grande-Guerra, ele não fôsse aplicado com relação aos *Domínios*. Continuava a existir o Conselho Privado do Rei, com competência para resolver os conflitos entre os *Domínios*.

Em 1930 realizou-se uma outra Conferência Imperial. Embora as questões económicas obtivessem primazia, não deixaram de ser tratadas algumas questões de carácter constitucional. Assim, foi abolido o *Colonial Act* de 1869, e satisfazendo o desejo dos *Domínios*, os Governadores Gerais passaram a ser nomeados pelo Rei, sob proposta do primeiro ministro do *Dominion*, interessado, a quem compete igualmente fornecer as instruções que o monarca devia transmitir ao Governador.

O direito de recurso para o Conselho do Rei manteve-se, embora de maneira illusória. Nas suas relações com a metrópole nada há que obrigue os *Domínios* a

cumprir as leis do Império. Só a comunidade de ideal, de aspirações, de cultura e principalmente de interesses, pode obrigar os *Domínios*, que são autênticas nações dentro da *commonwealth* britânica, a depender da Coroa e a formar com os outros membros da comunidade britânica o bloco gigantesco cujo estudo reserva ainda grandes surpresas aos juristas ⁽¹⁾.

Para terminarmos o assunto referente à administração central dos *Domínios* falta-nos apenas acrescentar que existe na Inglaterra, anexo ao seu *Colonial Office*, ou Ministério das Colónias, o *Dominions Office*, por onde correm todos os assuntos referentes aos *Domínios* e de cuja organização falaremos quando nos ocuparmos do Ministério das Colónias na Inglaterra.

Colónias pròpriamente ditas e protectorados. — Além dos *Domínios* a Inglaterra possui ainda colónias pròpriamente ditas, colónias de govêrno responsável, protectorados e territórios sob *mandatos* que pertenciam ao antigo império alemão e que êste, por fôrça do tratado de Versalhes, teve de abandonar à Sociedade das Nações que por sua vez os confiou, em seu nome, à tutela de certas nações civilizadas.

As relações entre estas categorias de colónias e a metrópole não podem deixar de ser diferentes daquelas que, como vimos, existem entre a Inglaterra e os *Domínios*.

Todas elas têm um *Conselho Legislativo* cuja composição varia conforme as colónias, havendo ainda algumas, como as Bermudas, as Bahamas e Barbados que, além do Conselho, possuem, também, uma *House of Assembly*.

⁽¹⁾ Prof. Magnan de Bornier, do Instituto Colonial de Montpellier: «L'évolution de l'Empire Britannique» (Conferências realizadas nas Faculdades de Direito de Lisboa e Coimbra e publicadas no *Boletim do Instituto Francês de Portugal*, n.ºs 1-2, do ano III).

A administração local dessas colónias pertence aos governadores que têm competência para resolver os assuntos de interesse local.

Quando os assuntos são de carácter geral, como, por exemplo: o recrutamento de funcionários, praxes, precedências e protocolo, métodos de correspondência para o *Colonial Office*, etc., só podem ser regulados por leis gerais, as *Colonial Regulations* e as *Common Laws*, publicadas pelo governo central.

A organização administrativa central tem à sua frente o *Colonial Office* de que em breve nos ocuparemos.

Tal é, a largos traços, a maneira como a Inglaterra consegue dirigir o seu vastíssimo império colonial que muitos consideram ter entrado no crepúsculo, mas que outros, mais optimistas ou mais confiantes no génio britânico, consideram ainda um formidável e gigantesco bloco do qual depende a paz do mundo (!).

Forte ou em franca desagregação, o que é indiscutível é o sucesso da colonização britânica ao qual não é estranha a diversidade de aspectos que apontamos na sua orgânica legislativa.

63.º Administração central das colónias francesas: sua evolução e resumo histórico do Direito Constitucional francês para as colónias desde a primeira República.— Não deixa de ser interessante preceder o estudo da administração central das colónias francesas de um resumo histórico do Direito Constitucional francês, desde a primeira República. E' que, no dizer de Girault, a questão de saber a quem pertence legislar para as colónias se impõe racionalmente a todos os redactores de Constituições, pois que estas devem declarar se as colónias são governadas pelas mesmas leis que

(!) Prof. Magnan de Bornier, ob. cit.

a Metrópole, ou se para elas deve haver uma legislação especial, indicando neste último caso a quem compete tal legislação (1).

No antigo regime, as colónias francesas foram primitivamente governadas por Companhias coloniais; só com o desaparecimento destas, é que as colónias passaram a ser governadas directamente pelo rei que tinha nas suas mãos toda a administração central, legislando para as colónias por meio de «ordenanças», «éditos», «declarações», etc., e mandando muitas vezes que *les lois et les ordonnances du royaume* se applicassem às colónias. Daí concluiu Girault que nessa época as leis eram inspiradas ao mesmo tempo pelas ideias de *sujeição* e *assimilação*, embora tais expressões ainda não existissem, ideias perfeitamente compatíveis, dado o regime político que então vigorava em França.

Foi, contudo, com as *lettres patentes* publicadas em Outubro de 1626 que criaram, a favor de Richelieu o cargo de *grand maître, chef, surintendant général de la navigation et du commerce de France*, que se iniciou a verdadeira administração central das colónias francesas.

Essa administração, tirânica e centralizadora, foi exercida pelo Rei e pelo Ministro que chegaram a elaborar para as colónias os próprios regulamentos locais.

Durou até que a Revolução veio lançar por terra os velhos fundamentos da monarquia bourbónica e absolutista, proclamando o princípio sagrado da Liberdade.

Muitos têm suposto, atendendo à situação da França com relação ao resto da Europa, que a Revolução desprezou as colónias — o que não é exacto. Pelo contrário: a Revolução adoptou uma política colonial forte e

(1) Sobre toda a matéria referente à França pode ver-se com vantagem o precioso livro de A. Girault *Principes de colonisation et de législation coloniale*, vol. I, que nos serviu de guia.

constante e essa política não podia deixar de ser a da assimilação, a única que estava na lógica revolucionária e dentro da doutrina da *igualdade de todos os franceses* proclamada pelos revolucionários.

Assim, desde cedo se procurou saber até que ponto se aplicariam às colónias as profundas reformas por que estava passando a França.

Quanto à representação colonial na Assembleia já vimos que ela se tornou efectiva desde o dia 8 de Junho de 1789 em que os deputados por S. Domingos ocuparam as bancadas, após uma longa discussão ⁽¹⁾.

A situação das colónias precisou-se. Assim a 8-10 de Março de 1790 decretou a Constituinte que *tout en considérant les colonies comme une partie de l'Empire français, et en désirant les faire jouir des fruits de l'heureuse régénération qui s'y est opérée, elle n'a cependant jamais entendu les comprendre dans la constitution qu'elle a décrétée pour le royaume, et les assujettir à des lois qui pourraient être incompatibles avec leurs convenances locales et particulières*. Ao mesmo tempo ela autorizava-os à *faire connaître leurs vœux sur la constitution, la législation et l'administration qui leur conviennent* permitindo-lhes eleger para esse fim *assembleias locais*, e nomeando uma comissão de doze membros encarregados de redigir um projecto de Constituição Colonial.

Foi a Constituinte a primeira a resolver o problema da administração central das colónias. No seu título VII, artigo 8.º estabelecia a Constituição de 1791 que as possessões francesas embora fazendo parte do Império *ne*

(1) Essa representação admitida pela Revolução foi suprimida pela Constituição do ano VIII, restabelecida em Abril de 1848 e suspensa pelo Dec.-Lei de 2 de Fevereiro de 1852. Os decretos de 30 de Setembro de 1870, 30 de Novembro de 1875, 28 de Julho de 1882 e de 9 do Dezembro de 1884 estabeleceram gradualmente a representação parlamentar.

sont pas comprises dans la presente Constitution. Por um decreto do mesmo mês e ano distinguiu as atribuições da assembleia metropolitana das atribuições das assembleias coloniais, reservando à primeira a competência para decidir sobre *régime extérieur des colonies, régime commercial, l'organisation de la justice, la défense de nos établissements, l'exécution des engagements entre les commerçants et les habitants.*

Quanto a tais matérias as assembleias coloniais — que infelizmente não corresponderam à confiança que nelas depositara a Constituinte — não podiam senão emitir votos; quanto aos outros assuntos podiam resolver plenamente.

Justamente porque as assembleias coloniais não cumpriram o seu dever, exorbitando de tal maneira que Girault lhes chamou a *Vendée d'outre-mer*, a Constituinte, teve de reagir, o mesmo sucedendo com a Assembleia Legislativa, até que a Convenção resolveu tornar extensiva às colónias o princípio da *unidade e indivisibilidade* do território, exposto do seguinte modo no artigo 6.º da Constituição de 5 fructidor do ano III: «*Les colonies sont parties intégrantes de la République, et sont soumises à la même loi Constitutionnelle.*» As colónias passaram a ser divididas em *departamentos*, como a França, sujeita às mesmas leis, enfim submetidas a um regime de assimilação violenta, à *outrance*, completada por uma lei de 12 nivôse do ano VI que veio estabelecer a assimilação financeira, applicando às Colónias o mesmo sistema de impostos que vigorava em França.

Como consequência dessa larga assimilação as colónias passaram a ter um número maior de representantes quer na Convenção, quer no «*Conseil des Anciens*» ou no «*Conseil des Cinq-Cents*».

Sob o *Consulado* e o *Império* iniciou-se uma política que Girault chama de reacção e de abandono.

Efectivamente Napoleão desprezou completamente

as colónias, donde resultou para estas um grande mal, principalmente devido ao regresso a todas as instituições do antigo regime. As leis promulgadas na Metrópole deixaram de ter aplicação nas colónias, estabelecendo o artigo 91.º da *Constituição do ano VIII* que o regime das colónias seria determinado por leis especiais. Essas leis passaram a ser da competência do Poder Executivo por força do artigo 4.º da lei de 30 floreal, ano X, que determinava o seguinte: *Le régime des colonies est soumis pendant dix ans aux réglemens qui seront faits par le gouvernement*. É certo que a Constituição de 16 thermidor, ano X, deu competência ao Senado para regular, por meio de um *sénatus-consultus* a Constituição das colónias, mas essa lei jamais foi feita.

Sujeitas a um regime de sujeição tão duro, as colónias deixaram de ter representantes nas assembleias metropolitanas, o que de resto estava na lógica do regime que nada mais era que o regresso ao estado de cousas anteriores à Revolução.

A política — ou falta de política colonial — seguida durante o *Império*, foi tão desastrosa para a França que arrancou a Girault as seguintes frases: «C'est seulement depuis Napoléon que l'on a pu dire que la race française n'est pas une race colonisatrice. C'est grâce à lui que les Français se sont pris à douter de leur aptitude coloniale et qu'ils se sont détournés des entreprises lointaines. A qui la faute, en effet, si les champs de bataille de l'Europe ont absorbé toute l'attention, si la haine des nations nous a obligés de veiller sans cesse aux intrigues qui se tramaient sans nous et contre nous sur le continent, si nous avons été hypnotisés par notre frontière de l'Est demembrée?»

O grande escritor colonialista conclue a sua crítica à acção funesta do famoso cabo de guerra com as seguintes palavras: «A la disparition successive des hommes imbus de la tournure d'esprit napoléonienne correspond la reconstitution progressive de notre empire colonial.

Le souvenir de Napoléon va en s'effaçant dans le lointain de l'histoire, et la race française redevient une race colonisatrice.»

Com a queda de Bonaparte a França iniciou uma forte política de reconstrução do seu império colonial desmantelado. Logo em 1814 assinou tratados pelos quais a Inglaterra se comprometia a restituir à França quasi todas as possessões que esta possuía à data de 1792, tanto no continente africano como na Ásia e na América. Portugal teve também de restituir a Guiana à França.

A *Restauração* limitou-se a fazer uma obra de conservação e reparação, obra aliás bastante útil e de uma grande importância prática.

Durante a *Monarquia de Julho* embora nas colónias se ressentisse da política de fraqueza e timidez que caracterizava toda a política exterior da França, a causa colonial não obteve resultados negativos, notando-se até um certo renascimento do espírito colonial, aniquilado por Napoleão.

A *Segunda República*, embora breve, deixou atrás de si um traço de luz: foi a *abolição da escravatura*.

O *Segundo Império* exerceu uma influência considerável, inaugurando uma política colonial nova, da qual saiu o *senatus consultus* de 3 de Maio de 1854 que é ainda hoje, como veremos, o fundamento da constituição colonial francesa.

Com a *Terceira República*, cuja obra inicial Girault classifica de *obra de ignorantes bem intencionados* por causa da política liberal seguida para com as colónias, a França adquiriu foros merecidos de grande potência colonial, a primeira em extensão depois da Inglaterra. A causa das colónias em França, principalmente a partir da *Exposition des Colonies françaises à l'esplanade des Invalides* converte-se numa causa nacional, cujos resultados tão magnificamente se paten-

tearam na *Grande Exposição Colonial Internacional de Paris, de 1930*.

Quanto à administração central das colônias francesas a partir de 1814 temos que distinguir vários períodos.

Durante o primeiro, que vai de 1814 — data em que foi publicada a Carta de 4 de Junho — até 14 de Agosto de 1830, toda a administração central das colônias era exercida por meio de *ordonnances royales*, meio prático pelo qual o Governo supria a omissão da Carta sôbre tal matéria.

Esta forma de proceder, porém, provocou protestos, pois era contrária ao espírito da Carta. Por isso esta foi modificada em 1830, passando o artigo 64.º a determinar que «as colônias sêriam regidas por *leis especiais*».

Com a publicação da lei de 24 de Abril de 1833, que veio explicar e desenvolver o princípio estabelecido no artigo 64.º da Carta, iniciou-se o segundo período cuja importância é grande.

A lei de 1833, que Girault considera pela sua importância uma verdadeira *Charte Coloniale*, distinguia as quatro grandes colônias, nas quais havia os *Conselhos coloniais* (as Antilhas, a Guiana e a ilha Bourbon) das outras possessões francesas.

A administração central das primeiras era exercida por *leis e ordonnances royales*. Quando se tratava de regular o exercício dos direitos políticos; de leis civis e criminaes aplicáveis a pessoas livres e leis penais que estabeleciam a pena de morte para os não livres; dos poderes dos governadores em matéria de alta polícia, segurança geral e organização judiciária; do comércio, regime aduaneiro, relações entre a metrópole e as colônias — era necessário uma *lei*. Quando se tratava, porém, da organização administrativa (excepto o regime municipal), de leis da imprensa, da instrução pública, da milícia, do recenseamento, dos melhoramentos a introduzir na condição das pessoas não livres, compatíveis com

os direitos adquiridos; de disposições penais aplicáveis a pessoas não livres em casos que não importavam pena capital; de aceitação de legados, etc. — bastavam simples *ordonnances royales*.

Havia ainda os *decretos coloniais* — a fonte mais abundante da administração colonial — publicados pelo Conselho Colonial, verdadeiros pequenos parlamentos locais, sob proposta do governador e submetidos à sanção do Rei.

Quanto às outras possessões a mesma lei de 1833 determinava no seu artigo 25.º que elas continuariam a ser regidas por meio de ordenanças régias — o que sendo contrário ao artigo 64.º da Carta se justificava no entanto pela pequena importância que tais colónias tinham a esse tempo.

O regime descrito vigorou até 1848 em que se inicia um *período transitório*, visivelmente inclinado para a assimilação legislativa de que é prova a Constituição de 1848 que determinava que «a Algéria e as colónias francesas faziam parte do território nacional, devendo entretanto publicar-se leis especiais que as coloque sob o regime da presente Constituição». Tais leis, porém, não se fizeram, e com o golpe de Estado iniciou-se um *novo período* cujas tendências se manifestaram no artigo 27.º da Constituição de 14 de Janeiro de 1852 que determinava que o Senado regularia por um *senatus consultus* a Constituição da Algéria e das outras colónias.

Foi sob o domínio da Constituição de 1852 que foram votados os *senatus consultus* de 3 de Maio de 1854 e de 4 de Julho de 1866, cujas disposições essenciais vamos estudar porque ainda estão em vigor.

O *senatus consultus* de 3 de Maio de 1854 estabelecia uma distinção muito nítida entre as colónias, dividindo-as em dois grupos: o *primeiro* composto pelas *Antilhas e Reunião*, o *segundo* pelas *outras colónias*.

Quanto às *Antilhas e Reunião* o princípio geral era a administração de tais colónias por meio de *sim-*

ples decretos; excepcionalmente o Senado, o Corpo legislativo ou o Conselho do Estado podiam intervir.

Quando se tratava de modificações importantes no direito civil (estado das pessoas, distinção dos bens, modificações do regime da propriedade, etc.) ou ainda do direito público (a instituição do júri, a legislação penal, etc.) era necessário um *senatus-consultus*.

Hoje basta uma lei para regular as matérias acima indicadas.

O regime comercial, compreendido não como sinónimo de Direito comercial, mas apenas como um conjunto de disposições legislativas referentes às condições económicas e fiscais das trocas entre as colónias e os outros países, era regulado por uma *lei*.

O *senatus-consultus* de 1866, modificado pela lei de 11 de Janeiro de 1892, rovou os artigos 4.º e 5.º do *senatus-consultus* de 1834 que tratava do regime comercial.

A instrução pública, organização judiciária, legislação civil e de simples polícia, a forma de recrutamento do exército e da marinha, a imprensa, etc., etc., eram regidos por *decretos*, promulgados depois de ouvido o Conselho do Estado.

Para o grupo de colónias acima indicado é este ainda hoje nas suas linhas gerais o regime seguido.

Quanto às outras colónias o artigo 18.º do *senatus-consultus* de 1854 determinava que elas seriam regidas por *decretos do Imperador* até que um novo *senatus-consultus* fôsse publicado. Praticamente, porém, foram submetidos a um regime autoritário, pois não chegou a ser publicado nenhum outro *senatus-consultus*.

Com a queda do regime imperial um problema se levantou quanto ao *senatus-consultus* de 1854. Perguntava-se: O *senatus-consultus* caiu com o regime imperial, ou pelo contrário deveria considerar-se com um anexo à Constituição de 1852? Girault entende que, embora à primeira vista possa supor-se que a queda da

Constituição de 1852 provocou a revogação' do *senatus-consultus* de 1854, não deve, porém, aceitar-se essa opinião de uma maneira absoluta. O *senatus-consultus* de 1854 é, afirma o ilustre escritor, um dêsses actos orgânicos que constituem para as colónias o complemento da Constituição, sem que êles próprios tenham contudo o valor de leis constitucionais.

Portanto o *senatus-consultus* de 1854, embora esteja em desacôrdo com as leis constitucionais francezas, *subsiste ainda hoje nas suas linhas gerais*: sômente deixou de ser uma lei constitucional por virtude da própria queda do regime imperial. De resto, não tendo sido publicada nenhuma lei em substituição do *senatus-consultus* de 1854, deve entender-se que êle vigora, embora modificado, visto ser inadmissível que sôbre tal matéria não haja nenhuma lei.

Em resumo: nada impede hoje às Câmaras legislar sôbre matérias que na vigência completa do *senatus-consultus*, não eram da sua competência. Uma vez *desconstitucionalizado* o *senatus-consultus* as Câmaras adquiriram direito absoluto de legislar para as colónias, embora o não façam senão raras vezes, visto serem os decretos a forma comum pela qual são administradas as colónias francesas.

No entanto é conveniente frisar que actualmente ainda subsiste o *senatus-consultus* de 1854, embora com outro carácter e com várias modificações posteriores introduzidas em diversas circunstâncias.

64.º Administração central das colónias italianas. — Como já tivemos ocasião de dizer, o «Estatuto Italiano» não se applica às colónias.

A administração central é exercida pelo Poder Legislativo, cumulativamente desempenhado pelo Rei e pelas Câmaras.

Pelo decreto de 31 de Janeiro de 1926 pode o Rei, *em caso de urgente necessidade* e depois de ouvido o

Conselho de Ministros, legislar para as colónias, mas é obrigado a submeter as providências tomadas à sanção e fiscalização das Câmaras.

É ao Monarca que compete celebrar tratados e acordos comerciais. Porém, se tais acordos implicarem cedência de território, ou encargos financeiros, devem ser submetidos à aprovação das Câmaras.

O Grande Conselho Fascista, organizado pela lei de 9 de Dezembro de 1929, deve também ser ouvido pelo Rei sempre que este pretenda celebrar qualquer tratado.

Nem todas as leis feitas pelas Côrtes se aplicam às colónias. Para que tal se verifique é necessário que a própria lei o diga, ou então que uma outra lei mande tornar a primeira extensiva às colónias.

Existe também na Itália, desde 1912, um «Ministério das Colónias», organizado de forma diversa do nosso e intimamente ligado aos outros ministérios por meio de um *comité* inter-ministerial. Existe igualmente um «Conselho Superior das Colónias», que funciona junto do Ministério.

65.º **Administração central do Congo belga.**—

Na Bélgica quem legisla para o Congo é o Rei, submetendo os decretos publicados ao Conselho Colonial. Assim o declara a «Carta Colonial» de 1908, a que já nos referimos como constituindo uma Constituição privativa do Congo, que no seu artigo 7.º determina:

«O poder legislativo é exercido pelo Rei por meio de decretos, salvo quanto aos assuntos regulados por lei.»

Comentando a doutrina deste artigo o professor Charles de Lannoy, da Universidade de Gand, dizia que se não pensou em exigir a intervenção do Parlamento na redacção das múltiplas leis de que necessita a organização e o governo duma colónia. «Faltar-lhe-ia o tempo, e a complicação do processo retardaria em detrimento da colónia e, reflexamente, da Metrópole, a adopção das

medidas urgentes. Deputados e Senadores só têm que intervir, pelo que respeita ao Congo, na medida em que o exigirem o interesse dos seus eleitores, isto é, na medida em que os actos de administração colonial possam envolver, moral ou financeiramente a Metrópole.

«Não é contrário aos princípios do governo parlamentar representativo e é indispensável ao successo da colonização, dar ao Chefe do Poder Executivo, em assuntos coloniais, a plenitude dos poderes e juntar portanto, àqueles de que goza na Metrópole, o Poder Legislativo, reservando, simplesmente para o legislador ordinário o direito de intervir a fim de salvaguardar, caso necessário, os interesses da nação» (1).

A administração central é exercida por intermédio do Ministro das Colónias. Tal como entre nós, existe na Bélgica um «Ministério das Colónias», embora com uma organização diferente do nosso, anexo ao qual funcionam o «Office Colonial», de carácter nitidamente comercial, numerosas comissões e um organismo importante: o Conselho Colonial, cujas deliberações são tornadas públicas, e que é ouvido sobre os projectos de decreto, os decretos de urgência e outras questões que o Rei submete ao seu parecer (2).

66.º Administração central das colónias holandesas. — A Holanda, detentora de um riquíssimo império insular na Asia e na Austrália, possui uma «Constituição Colonial Holandesa», promulgada em 29 de Dezembro de 1922, que estabelece no seu artigo 61.º que, embora a soberania e administração das colónias pertençam ao Rei, que as exerce por intermédio do Ministro das Coló-

(1) Charles de Lannoy — *L'organisation Coloniale Belge*, 1913, citado pelo Dr. Almeida Ribeiro: *Administração Financeira das Províncias Ultramarinas* — ed. da Imprensa da Universidade de Coimbra (1917), págs. 125.

(2) Dr. A. G. Pereira — *Novas tendências*, pág. 110.

nias, nenhuma medida poderá ser tomada, excepto em casos excepcionais, previstos na lei, sem se ouvir os «órgãos representativos» da colónia interessada.

O mesmo não acontecia até 1848, em que a administração central das colónias holandesas era exercida exclusivamente pelo monarca. A partir de então essa larga competência concedida ao Rei foi restringida, tornando-se obrigatório ao monarca ouvir os representantes do povo sempre que se tratasse de questões de território, sistema monetário, tarifas de importação, exportação, trânsito, etc.

Os «órgãos representativos» ou «representantes do povo» que o monarca tem de ouvir, são: os *conselhos locais*, cuja competência é estabelecida por um «comité» especial, e o *conselho do povo*, que é ouvido obrigatoriamente sobre o orçamento e certas medidas que dêle dependem: empréstimos para as Índias neerlandesas; leis impondo aos indígenas obrigações militares pessoais, etc. (1).

No entanto, nos termos da Constituição dos Países Baixos, datada de 30 de Novembro de 1887, as colónias são consideradas parte integrante do território nacional que é constituído pelo território europeu e pelo território colonial. Ela, porém, só se aplica ao primeiro, salvos os casos expressamente mencionados na própria Constituição.

(1) Vid. Dr. Armando G. Pereira — *As novas tendências da administração colonial* — 1.^a edição, pág. 102 e segs.

PARAGRAFO 3.º

Evolução dos órgãos centrais da nossa administração colonial

a) No antigo regime

SUMÁRIO:

67.º — Organização administrativa: esboço histórico, características e organismos administrativos; 68.º — O Conselho de Estado; 69.º — A Casa do Cível e a Casa da Suplicação; 70.º — O Desembargo do Paço; 71.º — A Mesa da Consciência e Ordens; 72.º — Os Vedores da Fazenda; 73.º — O Conselho Ultramarino; 74.º — As Secretarias do Estado; 75.º — A Organização fiscal: suas características; 76.º — Repartições fiscais; 77.º — A Casa da Índia; 78.º — A Casa dos Contos; 79 — O Juízo da Alfândega.

67.º **Organização administrativa: esboço histórico, características e organismos administrativos.**
— A administração do já vasto domínio colonial português não foi, até o século XVI, entregue a nenhum organismo especialmente destinado a ocupar-se das questões que lhe diziam respeito. Exceptuada a administração da fazenda, entregue aos *vedores de fazenda*, e a gestão pròpriamente comercial da *Casa da Mina* e da *Casa da Índia*, a direcção política e administrativa das colónias esteve entregue ao *chanceler*, ou ao *escrivão da puri-*

dade, conforme a influência que elles tomavam no governo do Estado, concentrando em suas mãos maiores ou menores poderes, ou à extensão que as suas attribuições dava o favoritismo real. Acrescente-se ainda, como justificação d'este facto, decerto natural em uma administração incipiente, que havia então apenas a administrar o tráfico e não extensões de território, e que só depois da fundação dos estabelecimentos da Guiné e da India a Coroa tomou a administração directa dos estabelecimentos coloniais, até aí concedida a donatários, e que uma grande parte d'esses estabelecimentos dependia da Ordem de Cristo, só tendo passado para a Coroa quando o Grão Mestre da Ordem nela foi incorporado pelo Papa Júlio III, em 1551.

Com a criação da *Mesa da Consciência e Ordens* em 1532 foi entregue a este tribunal tudo o que dizia respeito ao governo das Ordens, inclusivé o dos bispados ultramarinos, e portanto os bens da Ordem de Cristo, sitos no Ultramar, e variadíssimas questões em que além disso intervinham os membros das Ordens.

Sob o domínio dos Filipes, que criaram o *Conselho de Portugal* composto de fidalgos bem vistos na cõrte espanhola, destinado a tratar dos assuntos de Portugal e colónias, procurou-se melhorar a administração colonial pela criação do *Conselho de Fazenda*, em 1591, e mais tarde pela do *Conselho das Indias*, ao qual foi entregue a resolução de questões que anteriormente eram da competência da Mesa da Consciência e do Desembargo do Paço.

Vamos pois, pelo que diz respeito a êsse primeiro período enumerar os principais cargos públicos, e, como hoje diríamos, os altos tribunais, pois a estes competia a resolução das questões referentes aos domínios e administração ultramarina, e dêles, por deferenciação, se foram separando, os organismos autónomos que, nos séculos seguintes, preestiveram a esta administração.

Desde os primeiros tempos da monarquia portu-

guesa que junto dos reis encontramos mencionados prelados e magnates a que a tradição de direito público da época, mais o direito consuetudinário do que disposições expressas, atribue funções de «conselheiros da Coroa», sem que no entanto fôsem considerados colectivamente como corpo consultivo, de bem definidas atribuições. Assim nas Ordenações Afonsinas (Liv. I, tít. 59, § 14) se mencionam os conselheiros do Rei sem expressa referência a um corpo organizado ou reconhecido, a um Conselho, emfim.

A variedade de ministros que autenticavam os documentos expedidos em nome do Rei mostra que não havia na côrte atribuições rigorosamente fixas para nenhum cargo superior, como também não havia uniformidade nos formulários, existindo leis, cartas e outros estatutos régios que terminam mencionando apenas o nome de quem os escreveu. Assim vemos num mesmo reinado diferentes oficiais referendando documentos de igual espécie.

Mas desde a segunda metade do século XIII principia-se a assinalar a tendência em separar as funções da administração pública das funções próprias do serviço doméstico do Rei.

Os nobres conservam os altos cargos palatinos mas ao lado dêles aparecem os letrados e nos diplomas mencionam-se nomes plebeus, por vezes acompanhados da designação do cargo que exercem, ou simplesmente da de *vassallos do Rei*. Mais tarde passaram a ser designados genêricamente, sendo do desembargo do Rei: é a fórmula do final do século XIV *sobre juizes, ouvidores e livradores dos nossos desembargos*.

São, êsses magnates, como que ministros do despacho e expediente; cumpria-lhes referendar os documentos e ao mais importante de todos, mas não o único no exercício dessa função, cabia a designação de *Chanceler-mór*.

Ao Chanceler-mór foi dado *regimento* nas Ordenações Afonsinas (Liv. II, tít. II), reformado nas Ordenações

Manuelinas: devia recair o cargo em pessoa *de boa linhagem, que soubesse ler e escrever, não só o português mas também o latim.*

A princípio diferem os cargos de Chanceler-mór e de Escrivão da Puridade; êste, como o próprio nome indica, é encarregado dos assuntos privados, espécie de *secretário particular do Rei*. Este cargo, porém, que a princípio era um dos ofícios meramente palatino, tende a tornar-se um *cargo político*, pela influência que alguns desses escrivães tomaram nos negócios públicos, desde o reinado de D. Pedro I.

Em tempo de D. João I, Gonçalo Gomide, Escrivão da Puridade, exerceu uma grande influência política durante uma grande parte do reinado, e parece ter tido vários empregados sob as suas ordens.

Em tempo de D. Afonso V parece ter havido um *regimento* dos escrivães da puridade, e *Nuno Martins da Silveira*, que exercia o cargo, é nêle considerado como *ministro*, encarregado de despacho e expediente.

E' certo que as Ordenações Afonsinas não falam do Escrivão da Puridade, mas as Manuelinas fazem várias referências ao cargo e suas atribuições.

A partir do reinado de D. Manuel I o cargo de Escrivão da Puridade torna-se o mais elevado cargo palatino; por suas mãos passaram todos os negócios importantes, era o braço direito do Rei e, nos actos solenes, ocupava lugar correspondente à sua proeminência.

O secretário do Rei passou depois, em tempos de D. João III, a ocupar verdadeiramente o primeiro lugar, posto que sob esta designação modesta e a que não correspondia uma esfera de acção bem determinada.

Em tempos de D. Sebastião passou a haver os secretários encarregados de três secretarias ou ministérios distintos: a do Reino, a da Fazenda e a das Mercês. A partir de 1580, sob o domínio castelhano, as secretarias reduzem-se a duas: a do Estado e a das Mercês.

68.º **O Conselho de Estado.**— Delo que diz respeito a altos corpos governativos, consultivos ou judiciais, deve mencionar-se, em primeiro lugar, o *Conselho de El-rei*, cuja constituição data do começo da segunda dinastia.

Aclamado D. João I nas Côrtes de 1385 pediram-lhe que, para conformar a sua vontade com o parecer de bons conselheiros, escolhesse 14 indivíduos tirados das quatro classes: prelados, fidalgos, letrados e cidadãos. Assim se constituiu, com efeito, o Conselho com um fidalgo prelado, dois fidalgos, três letrados e quatro cidadãos que o Rei escolheu de entre os nomes que lhe indicaram.

Pouco depois o número de membros dêste Conselho foi reduzido, e para assuntos de maior gravidade, deliberavam no Conselho as pessoas de mais importância e autoridade.

O título de *Conselheiro do Rei* era já, no final do século XV, mêmamente honorífico; todavia, D. João II, apesar da autoridade e deliberação próprias que caracterizam o seu reinado, tinha conselheiros com os quais por vezes deliberava, e o mesmo sucedia com D. Manuel I.

Em tempo da regência de D. Henrique tomou o Conselho a designação de *Conselho de Estado*, designação que conservou, tendo-lhe D. Sebastião dado alvará de regimento em 8 de Setembro de 1569.

Além dêstes corpos prôpriamente político-administrativos havia os tribunais superiores que exerciam simultâneamente funções políticas, administrativas e judiciais. Eram êles: a *Casa do Cível*, a *Casa da Suplicação*, o *Desembargo do Paço* e, posteriormente, a *Mesa das Consciências*.

69.º **A Casa do Cível e a Casa da Suplicação.**

— Desde D. Afonso V, como prova o regimento das audiências da Côrte incluído nas chamadas Ordenações de D. Duarte, que existem separadamente o tribunal de

apelação civil denominado *Casa do Cível* e um tribunal supremo que por toda a parte acompanhava o monarca.

Depois da revolução, que pôs no trono o Mestre de Avis, verifica-se, por um documento de 1392, que a Casa do Cível, que porventura algum tempo estivera unida ao tribunal da Côrte, por virtude das reformas de D. Pedro I e do período de agitação seguinte à morte de D. Fernando, está já de novo separada daquele tribunal.

Delas Ordenações Afonsinas se vê que nas causas civis de todo o reino, e nas causas-crimes de Lisboa e seu termo, se apelava para os sôbre-juizes da Casa do Cível e destes para o tribunal denominado indistintamente *Casa da Justiça* ou *Casa da Supplicação*, constituída pelos «desembargadores dos agravos ou do Paço».

A estes magistrados pertenciam: o expediente dos negócios de graça e mercê, como cartas de perdão ou comutação de penas, a resolução de todas as petições dirigidas ao Rei, com excepção das relativas à Fazenda Pública e património da Coroa, e as contas e obras dos conselhos.

Pertencia-lhes também a resolução de questões relativas à eleição de juizes, perfilhações, doações entre particulares, cartas de concessão de privilégios, legitimação e outras.

70.º **O Desembargo do Paço.** — O Desembargo do Paço separa-se da Casa da Supplicação no final do século XV ou começo do século XVI. Atribue-se geralmente a sua fundação a D. João II.

Pereira e Sousa julga que por motivo de doença do Rei êste se viu obrigado a entregar uma parte do seu despacho a dois magistrados. *Sousa e Sampaio* assevera que êle já existia antes de D. João II, que apenas lhe deu nova forma. *Gama Barros* só considera os dois tribunais separados no século XVI, notando que na edição das Ordenações Manuelinas de 1514 ainda o cargo era um só, aparecendo porém dividido na edição de 1521.

Como quer que seja e já antes da sua separação da Casa da Suplicação para se constituir em tribunal autónomo, os desembargadores do Paço «tinham a seu cargo o expediente de negócios de ordem quasi governamental que depois vieram a constituir uma das suas funções características».

Desde então as funções de carácter governamental, e até legislativo do Desembargo, acentuam-se, alargando-lhas as leis de 10 de Outubro de 1534, 2 de Novembro de 1564 e 20 de Julho de 1568, em tempo de D. João III e D. Sebastião.

Filipe II deu ao Desembargo do Paço o novo regimento de 27 de Julho de 1582, depois incluído no Liv. I das Ordenações.

71.º A Mesa da Consciência e Ordens. — A Mesa da Consciência e Ordens, criada por D. João III em 1532, com o título de «Mesa da Consciência», para expedir os muitos negócios que tocavam a sua consciência e não podiam expedir-se pelos tribunais de Justiça e Fazenda que então havia.

Reformado o seu regimento em 23 de Agosto de 1608 passaram a ser-lhe cometido os assuntos relativos às ordens militares e passa desde então a denominar-se «Mesa da Consciência e Ordens». Ficou-lhe competindo também o conhecimento dos negócios tocantes à arrecadação das heranças dos defuntos e ausentes, nas possessões ultramarinas, e por estes negócios e pelos que dizia respeito aos assuntos relativos às ordens passadas no ultramar, a entervir em muitos pontos da administração central das colónias.

72.º Os vedores de fazenda. — A administração superior do património real e da fazenda pública estava a cargo dos *vedores de fazenda*, cargo que é já mencionado em documento de 1372. As Orden. Afon., Liv. I, tít. III, definem as suas atribuições, pondo sob suas ordens

os «*almoxarifes, confadores* e mais funcionários da Fazenda». Ficava-lhe pertencendo a gerência das finanças do reino da Africa e das Indias, a fiscalização dos feitores e tesoureiros do continente e ultramar, realização dos contratos das rendas reais; dêles dependiam as feitorias das ilhas, recebiam as receitas daquela proveniência e da Casa da India.

A enorme importância do comércio, principalmente asiático, e o sistema do monopólio da coroa seguido neste comércio, a cobrança das várias receitas e direitos, davam a êste cargo a maior importância, não só na administração metropolitana, como na administração colonial.

73.º **O Conselho Ultramarino.** — Logo depois da Restauração, em 1642, organizou-se o *Conselho Ultramarino*, instituição que prestou altíssimos serviços. No decreto que o criou dizia-se que êle se destinava a tratar dos negócios das partes de além, que muito importava conservar e dilatar recuperando o perdido, negócios que corriam pelos Ministros que obrigados a outras ocupações dêles não podiam cuidar como era mister.

Só não tratava dos assuntos referentes aos Açores, Madeira e lugares do norte da Africa; quanto às cousas da India, Brasil, Angola e mais conquistas do Reino, eram da competência do Conselho, que redigia Regimentos, etc., e cujos livros e papéis, que nos termos do Regimento do Conselho deveriam ser assinados e numerados pelos Conselheiros Letrados, constituem uma preciosíssima colecção que, não obstante as perdas causadas pelo terramoto, ainda hoje contém riquezas sem preço, conservadas agora na Biblioteca Nacional (1).

Os Conselheiros do Conselho Ultramarino eram equiparados aos Desembargadores do Paço.

(1) Almeida de Eça — *Normas económicas na colonização portuguesa*, pág. 107.

74.º **As Secretarias do Estado.** — Fundadas no tempo de D. Sebastião, tinham os Secretários funções de Ministros, funções que no tempo de D. Manuel eram desempenhadas pelo «Conselho de El-rei», cuja constituição data, como vimos, do começo da segunda dinastia.

No tempo de D. Sebastião eram três as Secretarias, muito embora ocupadas pelas mesmas pessoas.

Com o domínio dos Filipes foram abolidas, sendo restauradas por D. João IV, vigorando com algumas modificações, até ao fim da monarquia absoluta.

Uma dessas modificações data da época de Pombal e consta de um alvará de 1736 que dava às Secretarias as seguintes designações: «Secretaria dos Negócios do Reino», «Secretaria da Marinha e Conquistas» e «Secretaria da Guerra e Estrangeiro».

As próprias designações ilucidam-nos sobre os assuntos de que cada uma das Secretarias se ocupava. A da «Marinha e Conquistas» tratava dos assuntos referentes ao ultramar e pode dizer-se com verdade que ela era um verdadeiro Ministério das Colónias.

75.º **A organização fiscal: suas características.** — A organização fiscal apresenta-se-nos, não só durante esta época, mas pode dizer-se que durante todo o antigo regime, até às reformas liberais, e principalmente até ao governo de Pombal, como um agregado confuso de Alfândegas, Repartições, Offícios, impostos mal definidos e vexatórios, onerosíssimos e apesar disso pouco rendosos. Provinham estes defeitos principalmente da confusão das funções de executor com as de administrador, pois ao mesmo individuo incumbia a cobrança e guarda dos rendimentos e sua aplicação, o que tornava impossível qualquer fiscalização, e de um sistema, se tal se pode chamar, de impostos locais gerais, cobrados uma parte em dinheiro, outra parte em géneros. Além disso confundiam as receitas ordinárias com as extraordinárias, donde resul-

tava a falta de rigor, exactidão, proporcionalidade e justiça, que devem ser as características dos impostos.

O sistema tributário-administrativo tinha-se desenvolvido por assim dizer espontaneamente, segundo as necessidades e, não segundo um sistema, e só uma reforma profunda e enérgica poderia modificá-lo.

D. Manuel I tentou introduzir alguma ordem nessa confusa sistematização, publicando as *Ordenações de Fazenda*, de 17 de Outubro de 1516, e, mais tarde, sob os Filipes, foram tomadas várias providências das quais são mais importantes os alvarás de 17 de Novembro de 1633, de 20 de Março de 1634 e 7 de Outubro de 1637, sem que porém conseguisse debelar os efeitos que só uma completa e radical reforma administrativa e fiscal poderia definitivamente extinguir. Era necessário para isso desprezar a organização histórica, tradicional e adoptar o novo sistema mais racional; só no século XVII, como ficou dito, o pôde intentar a ditadura de Pombal e completá-lo; 50 anos depois, a ditadura de Mousinho da Silveira.

76.º **Repartições fiscaes.** — Além das Alfândegas marítimas compreendia a organização fiscal a *Casa dos Contos*, a Alfândega, a Repartição das Sete Casas, a Casa da Índia, Guiné e Mina, o juiz da Alfândega e o juiz da Guiné, Índia e Mina.

A Alfândega pertencia, além de outras repartições, a Casa do Paço da Madeira aonde, além de outros artigos, como frutas sêcas, iam a despacho as madeiras da América, especialmente para o Brasil.

77.º **A Casa da Índia.** — De todas essas casas fiscaes a mais notável é, sem dúvida, a Casa da Índia. Aos ouvidos de português medianamente culto e lido em cousas de história da nossa época áurea, têm essas três palavras um estranho poder de evocação.

Ao ouvi-las, ou lê-las, surge-nos ao espírito toda a



glória e riqueza dos descobrimentos: as façanhas assombrosas na Índia, das quais provinham as riquezas, não menos assombrosas que as náus e galeões despejaram nessa Casa. Surgem-nos ao espírito vastos armazéns, grandes balanças, milhares de fardos, caixotes, rolos, toneladas de pimenta, cascatas de pedrarias, marfins, madeiras preciosas e a azáfama dos negociantes, dos carregadores, dos escravos, dos mareantes, o pasmo dos curiosos, toda a época das conquistas.

Começou esse celebrado armazém por denominar-se Casa da Guiné, pois por aí passavam todas as mercadorias da Guiné. Depois, com o aumento do tráfego e conquistas, passou a denominar-se Casa da Guiné e Mina, com frequência apenas Casa da Mina e depois, com o desenvolvimento do comércio do Oriente, Casa da Índia e Mina, ou simplesmente Casa da Índia.

Das opulências da Casa da Índia traça o erudito visconde de Castilho um animado quadro em a «Ribeira de Lisboa»; das suas funções se ocupa o sr. almirante Almeida de Eça na memória intitulada «Normas económicas na colonização portuguesa». Este último autor diz que a Casa da Índia era essencialmente e ao mesmo tempo Alfândega, Capitania do porto e Ministério das Colónias. Por ela passavam todos os negócios da administração ultramarina, desde a nomeação de funcionários até à promulgação dos Regimentos gerais e dos simples alvarás individuais.

Com efeito ali se desembarcavam as mercadorias vindas do Oriente e da África, se pagavam os seus direitos, se armazenavam abastecimentos para as armadas, se faziam contratos com mareantes e mercadores.

A Casa da Índia estava dividida em 4 Mesas que exerciam simultaneamente funções fiscais, administrativas e contenciosas.

Na primeira, ou *principal*, havia um provedor com dois escrivães, um tesoureiro e um olheiro; despachavam-se roupas e pedrarias da Ásia.

Na segunda, chamada das *Drogas*, especiarias e artigos da Índia.

Na terceira, a das *Armadas*, matriculavam-se os soldados para servirem no ultramar, e mais assuntos relativos às armadas.

A quarta era a *Contadoria e Tesouraria*. Tinha um provedor, um guardador, um juiz, um tesoureiro, um guarda-livros, sete escrivães e desasseis guardas. Além disso havia mais 65 trabalhadores braçais permanentes e 40 extraordinários.

78.º **A Casa dos Contos.**—Parece ter sido instituída por D. João I, mas o primeiro regimento que se lhe conhece é de 22 de Março de 1434; já no reinado de D. Duarte há referências em diplomas anteriores. Era principalmente incumbida de processar e liquidar as contas dos administradores, rendas reais, tanto do continente como das colónias. Tinha, para o enorme serviço que havia de desempenhar, um contador-mór, doze contadores, desasseis escrivães, cinco provedores, quatro procuradores ou requerentes, um juiz dos Contos (que era um desembargador) e outros funcionários ainda.

Estava centralizada nesta repartição toda a contabilidade da fazenda pública, metropolitana e ultramarina, e competia-lhe o exame das contas apresentadas pelos administradores e contadores, e o julgamento das respectivas diferenças.

79.º **O Juízo da Alfândega.**—No Juízo da Alfândega processavam-se os delitos fiscais perante um ouvidor, cuja alçada não excedia a dez escudos, e do qual se agravava para a Relação.

O Juízo da Guiné, Índia e Mina, cujos funcionários eram três escrivães, um distribuïdor dos meirinhos e um escrivão das justificações, tinha alçada até dez escudos, e os processos eram nêle julgados por dois desembargadores da Casa da Suplicação.

A apreciação dêste sistema é feito com exactidão por Rebêlo da Silva, nos seguintes termos: «esta subdivisão, quasi infinita de attribuições por tantos juizes e pequenos tribunais, esta variedade confusa de jurisdições distintas, cada uma com o seu fôro próprio, longe de tornarem a acção da justiça fácil e pronta, serviam unicamente de opressão às partes, as mais das vezes vexadas e espoliadas».

b) No regime Liberal

SUMÁRIO:

80.º — A reorganização das *Secretarias de Estado*;
81.º — A vitória definitiva do regime constitucional;
82.º — Os negócios do ultramar e o Ministério da Marinha; 83.º — O regime republicano: a criação do Ministério das Colónias; 84.º — Organismos consultivos.

80.º **A reorganização das Secretarias de Estado.** — O regime Liberal iniciou a sua acção nas colónias, inaugurando um sistema colonial novo, mais de harmonia com os seus princípios: o sistema da assimilação.

Proclamado pela Revolução Liberal de 1820 o regime constitucional, um dos primeiros cuidados do novo governo foi proceder à remodelação das *Secretarias de Estado*.

O decreto de 8 de Novembro de 1821, informado pelo princípio da mais completa assimilação, distribuiu os assuntos respeitantes às colónias, conforme a sua natureza, pelos diferentes ministérios. Assim, as questões de administração judiciária, quer metropolitanas, quer ultramarinas, corriam todas pelo Ministério da Justiça; toda

a administração civil se concentrou no Ministério do Reino, a organização e distribuição do exército no Ministério da Guerra, etc.

Pelo restabelecimento do regime absoluto foi revogado o decreto de 1821 e reposta em vigor, pela lei de 3 de Outubro de 1823, o alvará de 28 de Julho de 1736, de que já falamos, e que incumbia os negócios ultramarinos à *Secretaria do Estado da Marinha e Conquistas*.

81.º A vitória definitiva do regime constitucional. — Estabelecido definitivamente o regime constitucional, pelo triunfo dos liberais na guerra civil, os negócios de administração colonial foram de novo distribuídos pelas diferentes pastas (decreto de 28 de Julho de 1834), mas a lei de 25 de Abril de 1835 criou a *Secretaria do Estado dos Negócios do Ultramar*, que não se manteve, porém, independente, sendo anexada ao Ministério da Marinha poucos dias depois de organizada.

82.º Os negócios do Ultramar e o Ministério da Marinha. — Tendo passado por diversas reorganizações, desde 1835 a 1911 os negócios da Marinha e Colónias correram sempre, até à proclamação da República, pelo mesmo Ministério. Havia para isso uma razão histórica: o comércio marítimo fôra o principal objectivo da colonização portuguesa no seu início, e êsse comércio pertencia à Coroa; sôbre êle conservou sempre uma cuidadosa fiscalização, embora tivesse abandonado não só o seu monopólio, como também o seu exercício directo. As *armadas e conquistas, a navegação e comércio dos meus domínios* eram as expressões que resumiam êsse facto económico e político.

A essa tradição obedeceu sempre a organização dos nossos negócios do Ultramar e da Marinha.

No entanto, apesar de subordinadas ao mesmo Ministro, constituindo uma única *pasta*, essa união era, se assim se pode dizer, *de carácter mèramente pessoal*.

pois os assuntos do Ministério corriam por *Direcções Gerais* diferentes: a *Direcção Geral da Marinha* e a *Direcção Geral do Ultramar*.

Embora resolvidos em última instância pelo mesmo Ministro, que por uns e por outros respondia perante o Parlamento, os assuntos relativos à Marinha e os relativos às colónias eram, contudo, estudados e preparados por repartições diversas e especializadas.

Assim é que, na parte referente ao ultramar, havia em 1910, além da Direcção Geral a que já nos referimos, mais as seguintes entidades: «A Inspeção Geral da Fazenda do Ultramar», a «Sétima Repartição da Direcção da Contabilidade pública» e a «Direcção dos Caminhos de Ferro Ultramarinos».

83.º **O regime republicano: a criação do Ministério das Colónias.** — Apesar de já nos últimos anos da Monarquia a maior importância assumida pelas questões coloniais fizesse com que os coloniais mais autorizados reclamassem a criação de um Ministério das Colónias, só a República veio satisfazer essa aspiração.

Pelo decreto de 8 de Outubro de 1910, que deu aos Ministérios as novas designações tomadas necessárias pela mudança de regime político, o antigo Ministério da Marinha e Ultramar passou a denominar-se *Ministério da Marinha e Colónias*.

A adopção do termo *Colónias* indicava já, só de per si, uma nova orientação na política colonial do novo regime.

Com efeito, pela Carta Constitucional da Monarquia, as colónias eram consideradas *províncias ultramarinas*, de organização administrativa idêntica às províncias metropolitanas, de que apenas deferiam pela distância a que se encontravam do governo central. Adoptando a nova designação, o governo da República indicava, por esta simples mudança, o propósito de uma política colonial diferente.

Pouco depois o decreto de 27 de Maio de 1911, separava os serviços centrais da Marinha da Administração Colonial, dividindo a Secretaria das Colónias em duas Direcções Gerais: A Direcção Geral das Colónias e a Direcção Geral da Fazenda das Colónias, ambas subdivididas em várias repartições.

Finalmente a Assembleia Nacional Constituinte, em 23 de Agosto de 1911, decretava: «Em substituição do Ministério da Marinha e Colónias são criados o Ministério da Marinha e o *Ministério das Colónias*», determinando ao mesmo tempo que o govêrno apresentaria ao Poder Legislativo uma proposta de Organização dos Serviços dêsses dois Ministérios, devendo, contudo, continuar em vigor as leis orgânicas e os regulamentos pelos quais se pautavam os serviços a cargo das Direcções Gerais do Ministério da Marinha e Colónias.

E foi assim criado o nosso *Ministério das Colónias*, cuja organização interna estudaremos brevemente.

84.º **Organismos consultivos.** — Para coadjuvar e aconselhar o Ministro na administração ultramarina existiam, até 1911, os seguintes corpos consultivos: «Junta Consultiva do Ultramar»; «Conselho das Pautas Ultramarinas»; «Comissão de Cartografia»; «Junta Geral das Missões Portuguesas»; «Conselho Superior da Magistratura do Ultramar» e a «Comissão Técnica das Obras Públicas do Ultramar».

O decreto de 27 de Maio de 1911, de que já falamos, extinguiu o «Conselho de Pautas Ultramarinas», a «Junta Consultiva das Colónias» e o «Conselho da Magistratura» e criou o *Conselho Colonial* que devia funcionar junto do Ministério da Marinha e Colónias, com atribuições de consulta sôbre assuntos jurídicos, de administração das colónias e de tribunal de contencioso.

CAPÍTULO IV

⊙ Ministério das Colónias

PARAGRAFO 1.º

O problema da organização interna

SUMÁRIO:

85.º — Tipos fundamentais; 86.º — Critério administrativo: argumentos; 87.º — Critério geográfico: argumentos; 88.º — Critério eclético. Tese do Prof. Lourenço Cayolla; 89.º — Crítica de Ferreira da Rocha à tese do Prof. Cayolla; 90.º — O critério que defendemos.

85.º **Tipos fundamentais.** — Todas as nações coloniais, e até mesmo a Alemanha, que pelo Tratado de Versalhes ficou sem colónias, possuem um Ministério privativo por onde correm todos os assuntos referentes ao Ultramar.

E' por intermédio dêsse Ministério, cuja justificação reside na importância cada vez maior que os assuntos coloniais vão assumindo não apenas sob o ponto de vista nacional mas também sob o ponto internacional, que, de uma maneira geral, a Metrópole superintende, fiscaliza e orienta a administração das colónias.

Mas como deve ser organizado esse Ministério

privativo de forma a exercer com proveito essa tutela? Dois tipos fundamentais ou critérios se apresentam:

a) *Critério geográfico*: — segundo o qual as diversas repartições do Ministério devem ser organizadas sobre a base da situação geográfica das colónias;

b) *Critério administrativo*: — segundo o qual o Ministério das Colónias deve ser organizado de forma a poderem apreciar-se, com espírito de unidade, os problemas que estão a seu cargo, sem se preocupar com o ponto do globo em que as colónias existem (1).

A favor e contra cada um dos critérios apontados vários argumentos têm sido apresentados. Entre nós o problema foi largamente discutido, não só nos livros como também no Segundo Congresso Colonial (1924), em que na discussão da tese do Prof. Lourenço Cayolla sobre a *Organização do Ministério das Colónias* tomaram parte, entre outros, os colonialistas Ferreira Denis, Armando Cortesão, Pires Avelanoso e Ferreira da Rocha, autor da organização do Ministério das Colónias decretada em 1920 e ainda em vigor.

86.º Critério administrativo: argumentos. — O sistema seguido em Portugal, salvo no interregno de José Falcão (1843), foi, antes da organização actual (2), o da *distribuição por serviços*, processo que, segundo Ferreira da Rocha, é mais próprio da administração directa do que da missão presente do Ministério.

Este critério foi defendido pelo sr. Armando Cortesão no livro intitulado *O Problema Colonial Português*. Depois de afirmar que o critério técnico é o único compatível com as nossas excepcionalíssimas cir-

(1) Prof. Lourenço Cayolla: *Organização do Ministério das Colónias*, tese apresentada ao Congresso Colonial de 1924.

(2) É fundamentalmente a de 1920 do ministro Ferreira da Rocha.

cunhâncias ⁽¹⁾, diz o ilustre colonialista: «Actualmente, tendo nas colónias o regime da autonomia administrativa e financeira e no Ministério respectivo o critério da distribuição geográfica dos serviços, adoptamos o mesmo critério que os ingleses. Dêste modo cada colónia tem que organizar os seus serviços técnicos e administrativos com uma latitude tal que se possa bastar a si própria, com uma muito maior necessidade de bons funcionários e de dinheiro; por outro lado, o Ministério das Colónias, sem repartições ou organismos técnicos que possam coordenar a acção de todos estes serviços, dando-lhes uma orientação de conjunto ou especial, conforme as circunstâncias, vive completamente alheado ao que nas colónias se passa. Este estado de cousas trouxe a necessidade de alargar demasiado o quadro de cada serviço das colónias e de pôr à sua frente funcionários de uma competência e categoria que de certo modo se dispensaria desde que no Ministério houvesse repartições técnicas que orientassem, fiscalizassem e coordenassem êsses diversos serviços. É muito mais fácil obter um técnico competente para dirigir um organismo central, em que os outros se venham conjugar, do que um técnico competente para cada um desses serviços gozando de uma completa autonomia» ⁽²⁾.

Depois de acentuar as dificuldades da nossa situação económica, que não nos permite pagar bem os técnicos, que por êste motivo preferem as emprêsas particulares que pagam melhor; de apresentar o exemplo da Holanda que apesar de possuir, como nós, os seus domínios coloniais dispersos, adopta no seu Ministério o critério da divisão técnica, diz o ilustre escritor: «Da falta de recursos financeiros e de gente e da dispersão das nossas colónias, defender-nos-emos adoptando

(1) Ob. cit., pág. 37.

(2) Ob. cit., pág. 40.

o critério da distribuição técnica dos serviços e descentralização apenas proporcional ao desenvolvimento económico e intelectual de cada provincia ultramarina, o que permitirá uma melhor execução e simplicidade desses serviços, com menos pessoal e dinheiro» (1).

Em resumo: os defensores do critério administrativo entendem que só esse critério permite a organização e orientação de conjunto dos serviços de carácter geral, o aproveitamento do pessoal superior e economia.

Além das vantagens acima indicadas não devemos esquecer a nossa tradição administrativa, factor tão importante que Ferreira da Rocha, defensor do critério geográfico, não deixa de reconhecer que «o Ministério das Colónias, pelas suas tradições, pelo seu pessoal, está mais preparado para o estudo dos processos segundo o ramo de serviço a que dizem respeito, do que para a apreciação dos actos de administração colonial, especialmente feita sob o ponto de vista das circunstâncias peculiares de cada colónia» (2).

87.º **Critério geográfico: argumentos.**—O critério geográfico tem tido também, entre nós, importantes defensores cujas opiniões constituem uma crítica feita ao critério administrativo.

Já *Eduardo Costa*, na sua *Memória sobre a Administração das nossas possessões ultramarinas*, dizia, a propósito da Secretaria do Ultramar: «a remodelação tem de ser completa. É preciso distribuir os serviços por *grupos de colónias* e não por categoria de negócios. Este último sistema, diz o sr. J. Harmand (3), gera e perpetua esta uniformidade universal

(1) Ob. cit., pág. 43.

(2) Acta das sessões do 2.º Congresso Colonial, discussão da tese do Prof. Lourenço Cayolla, atrás citada.

(3) Tradutor de *L'Inde*, obra de sir Stracley.

em todo o género de estabelecimento e cujos resultados são conhecidos» (1).

O mesmo ilustre colonialista, depois de declarar que não é possível submeter às mesmas regras administrativas e económicas possessões dissemelhantes pelas condições da sua existência e dos seus habitantes, contraria do seguinte modo o argumento da economia: «Como argumento em contrário (ao critério da distribuição geográfica dos serviços) aduz-se o argumento da despesa. Sempre as economias mal compreendidas contrapondo-se a escusados desperdícios! De resto, se em França (2) a mudança se fez sem aumento de despesa, porque será isso impossível em Portugal?»

Mais recentemente o critério geográfico tem tido defensores brilhantes. *Cerveira e Albuquerque*, discutindo o assunto no seu conhecido *Relatório*, dizia, criticando o sistema administrativo: «Não há hoje dúvidas sobre os defeitos desse sistema (o sistema administrativo) que entrega à resolução da mesma repartição assuntos análogos, é certo, mas que dizem respeito a colónias nas mais variadas e diversas condições, donde resulta a tendência a aplicar a todas elas os mesmos processos e métodos.»

Continuando a sua crítica diz ainda *Cerveira e Albuquerque*, a págs. 28 do *Relatório*: «Com a divisão do Ministério das Colónias por serviços, não é fácil obter para as diversas repartições funcionários que conheçam bem todas as colónias; e daí a tendência de applicarem àquelas que não conhecem os princípios que reconheceram vantajosos para aquelas onde serviram e que possível é que não convenham às outras.»

(1) Ob. cit., pág. 16.

(2) Em França, a partir de 1894, seguiu-se o critério geográfico. Desde 1920, porém, o critério adoptado é o da divisão administrativa.

Sobre o mesmo assunto disse Ferreira da Rocha, no 2.º Congresso Colonial: «Em regra um funcionário técnico é naturalmente levado a encarar os serviços que orienta ou inspecciona sob o mesmo aspecto, mais sob a impressão do serviço que conhece do que das especiais condições das diversas colónias a que esses serviços respeitam. Os funcionários técnicos preferem, naturalmente, regulamentos gerais extensivos a todas as colónias, e são indirectamente inclinados ao sistema de governo em bloco colonial.

«Estes inconvenientes só desaparecem se o estudo final de cada processo vier a compelir a quem tenha por especial dever de cargo o informar conforme as condições peculiares de cada colónia.»

O mesmo ilustre colonialista condena o critério administrativo, pelas seguintes razões:

a) a responsabilidade da orientação da fiscalização desaparece, tão difícil é exigí-la no sistema administrativo;

b) a correspondência de cada colónia não se centraliza em uma única repartição, onde facilmente possa ser consultada; reparte-se por uma dúzia de repartições e secções onde fica juntamente com a correspondência de outras colónias que respeita a serviço análogo;

c) finalmente, porque a especialização do estudo das condições de cada colónia desaparece.

Ferreira Denis, que também tomou parte na discussão da tese do Prof. Cayolla, propôs ao 2.º Congresso Colonial Nacional (1924), que «os serviços e negócios do Ministério das Colónias fôsem distribuídos obedecendo-se ao critério geográfico da especialização por colónia, extinguindo-se por isso os quadros de funcionários comuns e substituindo-se as repartições de fomento de feição económica, por consultores técnicos ou por conselhos consultores.

88.º Critério eclético. Tese do Prof. Cayolla.

— Do que expusemos acima se conclue que a conjugação dos dois critérios é evidentemente o método preferível. A dificuldade está na maneira de a efectivar.

O sistema mixto foi iniciado na organização de Ferreira da Rocha. Este colonialista entende porém, que a coexistência, aliás indispensável, dos dois critérios, não é possível em *planos paralelos*, mas em *planos subordinados*, isto é: a repartições técnicas deve ser distribuído o estudo de todos os processos, e a funcionários superiores deve incumbir-se a informação final de cada um, sob o ponto de vista da Colónia a que respeita, repartindo-se por êsses funcionários, com correlativas responsabilidades, a orientação e fiscalização dos actos de cada uma das colónias.

Seguindo o critério mixto o Prof. sr. Lourenço Cayolla elaborou e apresentou ao 2.º Congresso Colonial uma tese sôbre a *Organização do Ministério das Colónias*, tese muito importante não só pela solução apresentada como também pela discussão que levantou no seio do Congresso.

Depois de acentuar que é um problema muito difícil e complexo o da organização do Ministério das Colónias num país como o nosso, dado que cada um dos nossos domínios ultramarinos tem características diversas e encontra-se em condições de desenvolvimento, de riqueza e num estado social e político inteiramente dessemelhantes declara o Prof. Cayolla que, não nos sendo possível seguir o exemplo de qualquer outra nação colonial, carecemos de realizar uma obra nossa e que se harmonize intimamente com as condições em que nos encontramos e que não podemos modificar.

Ora determinando as nossas *Bases Orgânicas* que as colónias gozarão de autonomia financeira e de descentralização compatíveis com o desenvolvimento de cada uma delas, *sob a fiscalização da metrópole* entende o ilustre professor que o princípio que deve orientar a

organização do nosso Ministério das Colónias deve ser o seguinte:

a) Superintendência na administração das colónias dando-lhes liberdade para usarem das suas iniciativas e prepararem o seu futuro, e ao mesmo tempo de

b) exercício, sôbre os actos dos seus governos, duma fiscalização cuidadosa, de modo a poderem-se revogar muitas medidas prejudiciais, ou evitar-se que providências ilegais ou inconvenientes tenham execução, por não terem sido anuladas em tempo oportuno.

Não compete portanto ao Ministério exercer a administração directa das colónias mas sim orientar e fiscalizar essa administração.

Mas, como deve organizar-se o Ministério de forma a exercer com inteligência essa tutela benigna?

O ilustre professor da E. S. Colonial propõe o seguinte critério eclético:

I) No que diz respeito à *administração civil* e à *administração financeira*, as quais têm de variar de normas e de processos conforme a colónia de que se trate, deve adoptar-se o *critério geográfico*:

II) *Relativamente aos serviços de carácter geral*, como o de saúde, o militar e o de fomento ou feição económica, que compreende as obras públicas, a agricultura, a pecuária e o comércio e indústria, deve adoptar-se o *critério administrativo* porque êsses serviços têm um carácter acentuadamente técnico e não se modificam ao sabor da situação geográfica dos territórios onde devem funcionar.

Depois de se referir ao recrutamento dos funcionários para o Ministério das Colónias, o Prof. Cayolla propõe que o Ministério das Colónias tenha a seguinte organização interna:

1) *Direcção Geral dos Serviços Centrais*. — Incumbiria a esta Direcção Geral todos os serviços de carácter geral do Ministério, como expediente, entrega e distribuição de documentos e processos, o arquivo e a

biblioteca do Ministério; além disso conteria repartições especiais para o serviço de saúde, obras públicas, caminhos de ferro, comércio, indústria, agricultura e pecuária, cada uma destas dirigida por chefes especializados nesses diversos serviços e tendo pessoal habilitado com o conhecimento de cada colónia, encarregado sobretudo de apreciar e analisar as medidas da especialidade da repartição, tomadas pelos governos das províncias e os respectivos diplomas, para indicar o que numas e noutros de inconveniente ou ilegal, a fim dessas medidas e diplomas poderem ser alterados ou revogados dentro dos períodos marcados na lei.

II) *Direcção Geral da Administração Civil das Colónias*. — Teria a seu cargo todos os assuntos respeitantes à soberania da metrópole e de carácter administrativo. Esses assuntos variam muito de colónia para colónia, ou, pelo menos, de grupo de colónias para grupo de colónias. Por isso esta Direcção Geral seria dividida em Repartições organizadas segundo o *critério geográfico*. Haveria 4 Repartições: a 1.^a dizia respeito a C. Verde, Guiné e a S. Tomé; a 2.^a a Angola; a 3.^a a Moçambique e a 4.^a à Índia, Macau e Timor.

III) *Direcção Geral da Administração Financeira das Colónias*. — Organizada também segundo o *critério geográfico* e incumbida de tratar dos assuntos referentes à administração financeira das colónias.

IV) *Repartição autónoma do Gabinete do Ministro*. — Ocupar-se-ia de todos os assuntos que pela sua importância, delicadeza e melindre, convém que corram sob as vistas directas do respectivo Ministro. Trataria igualmente dos negócios diplomáticos, das relações com o Ministério dos Estrangeiros e dos serviços geográficos.

Para obviar aos inconvenientes da natureza transitória do pessoal que os ministros escolhem para constituírem o seu gabinete, esta Repartição deveria ser constituída não só pelas pessoas que eventualmente fazem

parte do gabinete do Ministro como também, e em grande parte, por funcionários do Ministério indicados pelos seus méritos para tão melindrosas funções.

Obviar-se-ia assim aos inconvenientes da perda de documentos valiosos e insubstituíveis, da inutilização de estudos já feitos, etc., produzidos pela substituição sucessiva dos que constituíam o gabinete dos ministros.

89.º **Crítica de Ferreira da Rocha à tese do Prof. Cayolla.** — Tal é nas suas linhas fundamentais a tese do Prof. Lourenço Cayolla. Criticando-a no 2.º Congresso Colonial, disse Ferreira da Rocha:

«Nas conclusões da tese em discussão, propõe o ilustre redactor, que além de uma Direcção dos Serviços Centrais, para onde vão os serviços usualmente chamados técnicos e presumivelmente os serviços militares, se organizem uma Direcção de Administração Civil e uma Direcção de Administração Financeira, subdivididas estas últimas em repartições de colónias.

Admitindo que no Ministério há várias Direcções Gerais como organismos autónomos, não convém que os serviços militares deixem de constituir um desses organismos; a sua especial natureza exige que, emquanto se conservarem no Ministério das Colónias, para elles se reserve uma Direcção ou Repartição distinta das outras.

Não é fácil compreender como podem funcionar, lado a lado, duas Direcções de Administração, uma civil e outra financeira, subdivididas em repartições de colónias. Por uso corrente, subentende-se na expressão *assuntos de administração financeira das colónias* uma grande parte a que mais pròpriamente caberia a designação de *assuntos de contabilidade pública colonial*. Para estes a especialização geográfica é inútil e porventura inconveniente, pela dificuldade de obter funcionários especializados em todos os seus ramos para cada uma das repartições de colónias, e pela unifor-

midade indispensável na fiscalização financeira das administrações coloniais. Os restantes casos que se podem considerar de administração financeira e que especialmente respeitam ao govêrno de cada colônia, tais como: os orçamentos, os créditos suplementares, os impostos, as pautas aduaneiras, etc., encontram-se tão ligados aos actos de carácter de administração geral que não se percebe como poderão ser dêstes últimos separados na primeira das Direcções Gerais que a tese submete ao critério geográfico.

Em qualquer acto de administração colonial, principalmente no exame de qualquer diploma legislativo colonial, como se pode distinguir da parte *administração civil*, melhor dizendo, *administração geral*, o que nesse diploma se contém de *administração financeira*? Tornar alguém responsável pelo estudo e fiscalização de todos os diplomas de cada govêrno colonial deve ser o *desideratum*. Tal não se consegue se se supuser a existência de duas espécies de administração, a considerar por Direcções Gerais diversas, em cada acto.

Não diz a tese se a Direcção Geral dos Serviços Centrais, em que faz incluir todas as repartições técnicas, se corresponde directamente com os governos coloniais e se procede em completa independência da Direcção Geral da Administração. Se êsse foi o intuito, os resultados correspondentes seriam desastrosos, destruindo-se o que se tem pretendido conseguir em matéria de especialização por colônias e repetindo-se os inconvenientes que já se apontaram. Sem embargo do estudo técnico a realizar, a correspondência com cada govêrno colonial, toda, sem nenhuma excepção, deve ser centralizada e arquivada na respectiva *repartição de colônia*. E' o chefe ou director desta incumbido, que por toda ela deve tomar conhecimento, verificando se nos seus elementos componentes não há contradições de orientação e preparando-se para ter o ministro sempre a par de tudo quanto no Ministério se recebe ou expede sôbre a administração dessa colônia. •

90.º **O critério que defendemos.** — Partindo do princípio já exposto de que ao Ministério das Colónias não compete a administração directa mas sim a fiscalização e orientação da administração colonial, defendemos um critério mixto não de subordinação mas de cooperação e harmonia dos serviços. Sendo assim entendemos que certos assuntos de ordem meramente técnica comportam soluções gerais. Quanto a certos problemas peculiares, como sejam os relativos ao trabalho indígena, etc., tem de se subordinar a normas comuns, mas *adaptadas às condições locais*.

O Ministério das Colónias em Portugal

SUMÁRIO:

91.º — Antecedentes históricos; 92.º — Organização de Sá da Bandeira; 93.º — Reforma de José Falcão; 94.º — Reforma de 1859; 95.º — Alterações à reforma de 59.º; 96.º — Reforma de Latino Coelho; 97.º — Reforma de Rebelo da Silva; 98.º — Reorganização de Tomás Ribeiro; 99.º — Alteração de Barros Gomes à reforma de 78.º; 100.º — Reforma de Ferreira do Amaral.

91.º **Antecedentes históricos.**— Já vimos, quando tratamos da evolução dos órgãos centrais da nossa administração colonial a partir do constitucionalismo, quais foram os antecedentes históricos do actual Ministério das Colónias.

Antes porém de fazermos um estudo minucioso da sua organização presente, vamos referir-nos às diversas reorganizações por que tem passado êsse órgão da nossa administração colonial, a partir do constitucionalismo.

92.º **Organização de Sá da Bandeira.** — Já vimos que implantado definitivamente o regime liberal, os negócios da administração colonial, que anteriormente estavam confiados à *Secretaria do Estado da Marinha e Conquistas*, foram distribuídos de novo pelas diferen-

tes pastas (dec. de 28 de Julho de 1834), o que de resto estava de harmonia com os princípios da assimilação defendidos pelos liberais.

É certo que a carta de lei de 25 de Julho de 1835 criou a *Secretaria do Estado dos Negócios do Ultramar* destinada a tratar os assuntos de qualquer natureza pertencentes aos domínios da coroa de Portugal na Asia e Africa, mas o mesmo diploma autorizava o Governo a anexar a nova Secretaria de Estado a qualquer das seis então existentes. A anexação foi levada a efeito passando os assuntos coloniais a correr pela Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha, mas como paralelamente se não fez a organização da nova Secretaria, embora anexa a da Marinha, resultaram daí inconvenientes que o grande Visconde de Sá da Bandeira pretendeu remediar, ordenando o seguinte em 28 de Maio de 1838:

«A Secretaria de Estado da Marinha e Ultramar fica desde já dividida em duas secções distintas:

a) A *secção da Marinha* — em que se tratarão os negócios da Marinha; e

b) A *secção do Ultramar* — em que exclusivamente se tratarão os negócios do Ultramar.»

93.º **Reforma de José Falcão.** — A organização de Sá da Bandeira manteve-se até 15 de Fevereiro de 1843, data em que o ministro *José Falcão* publicou o seu *Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar*.

A reforma realizada por êste regulamento ficou sendo célebre porque, até 1920, constituiu uma única excepção ao princípio até então seguido: a organização da Secretaria segundo o critério administrativo.

A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar continuou a estar dividida em duas grandes secções como na reforma de Sá da Bandeira, mas a secção do Ultramar passou a ser dividida em quatro

repartições, segundo o critério geográfico, tendo cada uma a seu cargo a direcção e expediente dos negócios das diferentes Províncias Ultramarinas, pela forma seguinte:

A primeira, do Estado da India, Macau, Solor e Timor.

A segunda, da Província de Angola.

A terceira, da Província de Moçambique.

A quarta, das Províncias de Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe.

Ambas as secções eram dirigidas superiormente pelo mesmo *Official Maior*, tendo, porém, cada uma um *Chefe de Secção* privativo.

Quanto à parte orçamental determinava o mesmo Regulamento que «todos os documentos relativos a contas e despesas de fundos e orçamento, seriam remetidos à Secção de Contabilidade, a fim de ali serem examinados». Esta secção de contabilidade era a mesma que a da Marinha.

94.º Reforma de 6 de Setembro de 1859. —

A reforma de José Falcão manteve-se até 6 de Setembro de 1859, data em que sendo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar Guilherme Ferreri, gabinete Fontes Pereira de Melo, foi publicada a reforma de 1859, na qual se restabeleceu o critério administrativo da organização dos serviços. Esta reforma baseou-se no Relatório do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar, no qual se mostrava a «necessidade de regularizar o serviço da Marinha de modo a estabelecer um sistema mais conforme com as melhores práticas, e que desse garantias de boa ordem, economia e progresso».

Segundo a nova reforma a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar passou a compreender:

1.º O Gabinete do Ministro;

- 2.º A Direcção da Marinha;
- 3.º A Direcção do Ultramar e Repartição Central;
- 4.º A Direcção de Administração de Fazenda.

Como organismos auxiliares da Secretaria havia: o Conselho Ultramarino, já existente, uma Comissão Consultiva de Marinha, um Chefe de Estado Maior de Marinha e um Auditor. Eram considerados dependências da mesma Secretaria: as Escolas de Marinha, o Observatório Astronómico, a Repartição de Saúde e respectivos hospitais, o Arsenal de Marinha e estabelecimentos anexos.

Havia no Ministério três Direcções:

I) *Direcção da Marinha*.— dirigida por um official Superior da Armada e destinada a «curar dos negócios da Marinha, preparados e apreciados por homens profissionais». Esta direcção era chamada a 1.ª *Direcção*.

II) *Direcção do Ultramar* — chamada 2.ª *Direcção* composta por *quatro Repartições*, superiormente dirigidas por um Official Maior.

Além da *Repartição Central* que tinha a seu cargo a abertura da correspondência, registos, despachos no livro de porta, etc., havia mais as seguintes *Repartições*:

a) *Primeira Repartição do Ultramar*.—Tinha a seu cargo: a administração geral e municipal, a eleição de Deputados, a saúde pública, os estabelecimentos de beneficência, a policia e segurança pública, a administração de justiça, negócios eclesiásticos, ensino público, etc.

b) *Segunda Repartição do Ultramar*.—Tinha a seu cargo: a organização militar, recrutamento, reformas e recompensas, negócios externos, colonização e emigração, escravos, abolição da escravidão, concessão de terrenos, negócios de Fazenda e estatística geral.

c) *Terceira Repartição do Ultramar*.—Tinha a seu cargo: os correios, obras públicas, indústria agrícola, fabril e comercial, bens nacionais, pesos e medidas,

minas, matas e todos os negócios não compreendidos nas repartições antecedentes.

O relatório do Ministro, referindo-se à *Direcção do Ultramar*, dizia: «trata dos negócios das províncias do Ultramar, divididas as várias matérias pelas respectivas repartições, sem que se exija dos chefes, como actualmente, o saber enciclopédico sôbre tantas especialidades, evitando-se que a respeito do mesmo assunto se expeçam determinações que se contrariem, ocorrência devida à divisão por províncias».

III) *Direcção da Administração de Fazenda* — Era chamada 3.^a Direcção, composta de 3 Repartições, uma Tesouraria e um Conselho de Administração.

A' *terceira Repartição competia*: a contabilidade das províncias ultramarinas, contribuições directas e indirectas, contas de gerência e exercício, escrituração das despesas eventuais, *formação dos orçamentos*, decretamento da despesa, créditos suplementares e extraordinários, requisições, fiscalização das somas destinadas para as despesas centrais, e tudo mais de contabilidade que lhe fôr relativo.

Segundo o Relatório «os serviços de administração de Fazenda ficavam centralizados sob a superintendência de um único chefe, facilitando esta unidade as relações entre a Direcção da Administração de Fazenda e a Repartição Central do Tribunal de Contas».

95.º **Alterações ligeiras à reforma de 1859.** —

Esta reforma sofreu a sua primeira alteração em 1864, pela carta de lei de 20 de Julho do mesmo ano, alteração que de resto não atingiu as linhas fundamentais do decreto. Foram criados um *depósito permanente de contingentes para o ultramar*, junto da 1.^a repartição da Direcção do Ultramar, e uma *repartição especial denominada de faróis*, junto da 2.^a repartição da Direcção da Marinha, ao mesmo tempo que foi transferida do Ministério das Obras Públicas para o da Marinha e

Ultramar a administração e inspecção do serviço dos faróis.

Em Junho de 1867, vigorando ainda a reforma de 59, foram publicadas alterações reorganizando a administração superior dos Negócios da Marinha e Ultramar.

A organização da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar continuou a ser a estabelecida pela reforma de 59, mas foi extinta a repartição do gabinete do Ministro. A distribuição do serviço pelas diversas repartições da Secretaria de Estado passou a ser determinada pelo govêrno, conservando-se porém, nas do ultramar, o sistema da divisão dos negócios respectivos estabelecido pela reforma de 59.

96.º **Reforma de Latino Coelho (1868).** — Em 29 de Dezembro de 1868, o Ministro Latino Coelho efectuou uma nova reforma da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar. São do Relatório que precede o decreto as seguintes palavras que justificam a reforma:

«A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar, pode, sem ofensa do bom serviço, antes com *vantagem manifesta do seu expediente e simplificação do seu processo*, experimentar algumas importantes alterações que *reduzem a despesa*.» Depois de se declarar no mesmo relatório que os negócios militares das possessões ultramarinas são tão graves e numerosos que justificam plenamente a necessidade de uma repartição especial, faz-se a seguinte crítica à organização dos serviços da contabilidade que a reforma vinha modificar: «confundir na mesma direcção do Ministério a administração, a contabilidade e a fiscalização, é a mais flagrante transgressão dos princípios administrativos e a origem inevitável de irregularidades por extremo danosas à fazenda. Cumpre distinguir pois o funcionário que administra e aquele a quem deve incumbir a fiscalização».

Baseada nos princípios expostos no relatório, a Reforma de 1868 estabeleceu a seguinte organização para a Secretaria:

1.º Três direcções gerais — Direcção geral da marinha, do ultramar e de contabilidade naval do ultramar;

2.º Repartição de saúde naval e do ultramar;

3.º Arquivo da marinha e ultramar e biblioteca do ministério.

Conservaram-se, portanto, embora sob denominações diversas, as três direcções gerais estabelecidas na reforma de 1859. Só nos ocuparemos das duas últimas porque só elas interessam ao nosso estudo.

Direcção Geral do Ultramar — Centralizava todos os negócios das províncias ultramarinas e dividia-se em 3 repartições:

a) *Primeira Repartição*. — Tinha a seu cargo a administração geral e local das províncias ultramarinas, a nomeação dos governadores e dos funcionários administrativos e judiciais, os negócios de justiça e eclesiásticos, externos, a beneficência pública no ultramar, a polícia e segurança, expediente da junta consultiva do ultramar, as reformas, aposentações e jubilações do pessoal civil, as certidões e a expedição de diplomas dos empregados civis do ultramar;

b) *Segunda Repartição*. — Tinha a seu cargo a agricultura e subsistências nas províncias ultramarinas, bens nacionais e concessões de terrenos, matas, minas, colonização e emigração, moedas, pesos e medidas, correios, bancos e companhias, comércio interno e externo, obras públicas, indústria fabril, contribuições gerais e locais, explorações científicas no ultramar, estatística das províncias ultramarinas, etc.

c) *Terceira Repartição*. — Incumbia-lhe: a organização militar, recrutamento, organização de forças expedicionárias, promoções, reformas e recompensas, fortificações, etc.

Direcção Geral de Contabilidade naval e do ultramar—Centralizava todos os negócios relativos à contabilidade e fiscalização da fazenda da marinha e do ultramar, e dividia-se em 3 repartições: uma pagadoria e um arquivo de contabilidade. Quanto às repartições só nos interessa a 3.^a a quem competia, além de outras funções, a liquidação das despesas que pelo cofre do ministério eram pagas de conta do ultramar e a *feitura do orçamento das províncias ultramarinas*.

Como organismos auxiliares havia: a junta consultiva do ultramar criada por decreto de 23 de Setembro de 1868, a junta consultiva da marinha, a junta consultiva de saúde naval, a comissão de aperfeiçoamento de artilharia naval, o conselho de instrução naval e dois consultores do ministério, tendo estes últimos por função dar o seu parecer sobre todos os negócios que, por ordem do ministro, lhes fôsem enviados por se julgar conveniente ouvir a opinião de um juriconsulto.

97.º **Reforma de Rebelo da Silva.**— Com a data de 1.º de Dezembro de 1869 o grande escritor e colonialista Rebelo da Silva publicou a sua reorganização da Secretaria de Estado dos negócios da marinha e ultramar.

No mesmo dia o ilustre estadista publicava o decreto que reorganizou a administração pública do ultramar em moldes modernos, diploma importantíssimo, dominado por duas ideias capitais, até então mal utilizada uma e desconhecida outra: alargar a esfera das atribuições da autoridade superior nos ramos de administração, e conceder mais ampla iniciativa às províncias em posição de poderem usar dela útilmente.

A reforma de Rebelo da Silva extinguiu a Direcção Geral de Contabilidade naval e do ultramar, conservando apenas a *Direcção Geral da Marinha* e a *Direcção Geral do Ultramar*. Comum às duas direcções criou uma *Repartição de saúde naval e do ultramar*.

Direcção Geral do Ultramar. — Compunha-se de 4 repartições; as 3 primeiras eram idênticas às da reforma de Latino Coelho, e a 4.^a era de *contabilidade*. Além de várias outras atribuições competia a esta repartição a *redacção do orçamento geral de todas as províncias do ultramar* e o seu decretamento, a abertura dos créditos suplementares e extraordinários, o exame das contas de gerência e exercício das mesmas províncias, a fim de subirem ao tribunal das contas para serem julgadas.

98.^o **Reforma de Tomás Ribeiro (1878).** — A reorganização de Rebelo da Silva durou até 19 de Setembro de 1878, data em que o ministro Tomás Ribeiro publicou uma nova reforma.

As duas direcções gerais da marinha e do ultramar mantiveram-se, passando a haver, subordinadas a ambas as direcções, uma *pagadoria*.

A Direcção Geral do Ultramar passou a ser dividida em 6 repartições. A *primeira* competia a governação geral e local das províncias ultramarinas, a administração judicial, etc.; à *segunda* a administração geral da fazenda, bancos, companhias, etc.; à *terceira* obras públicas, comércio, indústria, estatística, etc.; à *quarta* organização militar; à *quinta* contabilidade, e, finalmente, à *sexta* ou *central* arquivos, pessoal da secretaria, etc., etc.

99.^o **Alteração de Barros Gomes à reforma de 78.** — Esta reforma foi modificada em 1886, transferindo-se pela reorganização dos serviços de Fazenda a Repartição da Contabilidade do Ministério da Marinha para a Direcção Geral da contabilidade pública. Não se trata portanto de uma reforma do Ministério da Marinha e Ultramar feita por Barros Gomes, mas de uma reforma dos Serviços da Fazenda.

100.º **Reforma de Ferreira do Amaral.**—Em 19 de Dezembro de 1892 Ferreira do Amaral reorganizou a Secretaria que continuou a ter 2 direcções gerais, sendo a do ultramar dividida em 6 repartições, tal como na reforma de Tomás Ribeiro.

A repartição de contabilidade, deslocada por Barros Gomes, voltou para o Ministério da Marinha e Ultramar.

A reforma de Ferreira do Amaral, subdividiu as repartições em secções, organizou a *Junta Consultiva do Ultramar* e criou a *secção de cartografia*.

Esta reforma que ficou prejudicada por virtude da situação financeira do chamado *gabinete de salvação pública* durou até ao fim da monarquia.

SUMÁRIO:

101.º—A primeira reforma republicana (27 de Maio de 1911); 102.º—Reforma de Sidónio Pais (8 de Maio de 1918); 103.º—Reforma de 10 de Maio de 1919; 104.º—Reforma de Ferreira da Rocha (16 de Outubro de 1920); 105.º—Modificações à reforma de 1920; 106.º—Reforma do ministro Bancelar Bebiano (1929).

101.º **A primeira reforma republicana (27 de Maio de 1911).**—Proclamada a República, logo a 8 de Outubro de 1910 foi decretada a mudança de nomes dos diferentes ministérios, passando o da Marinha e Ultramar a chamar-se *Ministério da Marinha e Colónias*. Esta nova designação indicava já uma orientação diferente na política colonial portuguesa: de *províncias ultramarinas* os nossos domínios de além-mar passaram a ser *colónias*, o que até certo ponto fazia prever, o

abandono, senão a modificação da política assimiladora e centralizadora adoptada para com as colónias durante todo o periodo do constitucionalismo monárquico.

Os negócios das colónias continuaram contudo ligados aos da marinha até 23 de Agosto de 1911, data em que foi criado o *Ministério das Colónias* com carácter autónomo.

Anteriormente, porém, pelo decreto de 27 de Maio de 1911, o governo provisório decretou uma reorganização da *Secretaria das Colónias* que fazia parte do Ministério Marinha e Ultramar, reorganização que ficou sendo a primeira do regime republicano.

Até 27 de Maio de 1911 os negócios ultramarinos corriam pela direcção geral do Ultramar, pela Inspeccção Geral da Fazenda das Colónias criada pelo decreto com força de lei de 14 de Setembro de 1900 e modificada em 3 de Outubro de 1901, pela Direcção dos Caminhos de Ferro Ultramarinos e pela 7.^a Repartição da Direcção Geral da Contabilidade.

Como organismos consultivos e técnicos havia: a Junta Consultiva das Colónias, o Conselho das Pautas Ultramarinas, a Comissão de Cartografia, a Junta Geral das Missões criada em 1887, o Conselho Superior da Magistratura Ultramarina e a Comissão Superior Técnica das Obras Públicas.

Pela nova reforma a Secretaria das Colónias ficou dividida em duas Direcções Gerais:

1.^a Direcção Geral das Colónias;

2.^a Direcção Geral da Fazenda das Colónias.

A primeira direcção geral subdividia-se em oito repartições: Central, Administração, Obras Públicas, Viação Militar, Marinha, Regime monetário, Bancos e Companhias e Saúde.

A Inspeccção Geral de Fazenda das Colónias, com as atribuições que lhe foram atribuídas pelos decretos com força de lei de 14 de Setembro de 1900 e 3 de Outubro de 1901 passou a denominar-se *Direcção*

Geral de Fazenda das Colónias para a qual foi transferida a 7.^a Repartição da Direcção Geral de Contabilidade Pública do Ministério das Finanças que passou a denominar-se 3.^a Repartição da Direcção Geral da Fazenda das Colónias.

A Direcção Geral de Fazenda das Colónias foi dividida em três repartições e estas subdividas em secções.

A' 1.^o *Repartição* incumbia: a organização do orçamento geral das colónias, a elaboração das contas gerais das colónias, de receita e despesa, e a verificação das contas e despesas e documentos de despesa das colónias.

A' 2.^o *Repartição* competia tratar dos negócios relativos a todas as providências sôbre lançamento, arrecadação e regulamentação dos rendimentos públicos das colónias; do serviço de fiscalização relativo ao lançamento, liquidação e cobrança dos rendimentos públicos; da organização do cadastro geral dos exactores das colónias; da nomeação; promoção, transferência, aposentação e demissão do pessoal da Direcção Geral de Fazenda, e de tudo quanto dissesse respeito a alfândegas, pautas e estatística aduaneira.

A 3.^o *Repartição* ficava incumbida de todos os assuntos que estavam a cargo da extinta 7.^a Repartição da Direcção Geral da Contabilidade Pública e de muitos outros assuntos designados no decreto. Esta repartição foi extinta pela Lei Orçamental do ministério das Colónias de 30 de Junho de 1913, criando a mesma lei, junto do Ministério, a 9.^o *Repartição de Contabilidade* que ainda hoje existe. A Direcção Geral de Fazenda das Colónias continuou subsistindo, dividida em duas repartições das quais uma teria a seu cargo os serviços referentes às colónias da África e outra os referentes às do Oriente. Em 1917 o decreto de 30 de Março organizou a Direcção Geral de Fazenda dividindo-a em 2 repartições segundo os serviços, tendo a mesma repartição sofrido reformas em 1918, 1919 e 1920.

A reforma de 27 de Maio de 1911, que se caracte-

riza pela amplitude dada aos serviços de Fazenda, extinguiu o Conselho de Pautas Ultramarinas, a Junta Consultiva das Colónias e o Conselho da Magistratura. Criou junto do Ministério da Marinha e Colónias um *Conselho Colonial* com atribuições de consulta sôbre assuntos jurídicos, de administração das colónias e de Tribunal de Contencioso. Este Conselho foi mais tarde, pelo decreto n.º 12:110 de 13 de Agosto de 1926, substituído pelo *Conselho Superior das Colónias* que estudaremos mais tarde.

102.º **Reforma de Sidónio Pais** (*decreto 4:271*).

— Para que pudesse concordar na sua estrutura com o regime presidencialista implantado em Portugal por Sidónio Pais, o Ministério das colónias sofreu uma nova reforma, em 8 de Maio de 1918, pelo decreto n.º 4:271. Esta reforma como todas as que se fizeram a partir de 1911 ⁽¹⁾ foi uma reforma ditatorial.

Esta nova reforma assenta nos seguintes pontos fundamentais:

a) *Uma maior especialização dos assuntos.* — Haveria no Ministério 4 grandes agrupamentos ou Direcções Gerais nos quais seriam centralizados os serviços da Administração Civil, Fomento, Militar e de Finanças, dando-se um desenvolvimento especial aos serviços de agricultura, pecuária e comércio;

b) *Especialização geográfica, dentro do critério administrativo.* — A nova reforma, accitando o critério técnico existente estabeleceu como regra a obrigatoriedade do prévio exercício de comissões de serviço nas colónias para as nomeações de directores gerais, chefes de repartição e de secção. Este critério permitia a reü-

(1) A reforma de Ferreira da Rocha, 1920, não foi feita em ditadura, mas no uso de uma faculdade legislativa atribuída ao Ministro pelo Parlamento que apenas elaborou as *bases*.

nião no Ministério de funcionários com suficiente conhecimento local das diferentes colónias, o que de certo modo tornou dispensável um novo agrupamento dos negócios coloniais em Direcções ou Repartições de especialização geográfica, que, sobrepondo-se à especialização técnica produziria atritos no funcionamento dos diversos órgãos e prejudicaria a unidade de conjunto da administração central;

c) *Redução do expediente do Ministro das Colónias.*— Foram alargadas as atribuições dos directores gerais e dos chefes de repartição, livrando-se o Ministro das Colónias do despacho de assuntos de expediente ordinário que muito tempo lhe absorvia, com prejuízo da atenção que deve dedicar a assuntos de maior importância;

d) *Divisão da Contabilidade Colonial.*—A contabilidade própria das colónias passou a ser exercida por duas Repartições privativas do Ministério das Colónias, *uma fazendo parte da Direcção Geral das Finanças*, que tratava da contabilidade relativa ao pessoal e serviços civis, e *outra fazendo parte da Direcção Militar*, em substituição da secção criada pela lei orçamental n.º 225 de 30 de Junho de 1914, a que já nos referimos. Não desapareceu contudo do Ministério das Colónias a Repartição de Contabilidade Pública, que foi simplesmente reduzida;

e) *Criação de uma Repartição de Gabinete.*— Esta repartição, cujo pessoal por ser de confiança era de livre escolha do ministro, destinava-se a tratar de todos os assuntos de carácter reservado, de todos aqueles que não competissem aos Directores Gerais, a coligir e coordenar os elementos de que o ministro carecesse para o estudo e apreciação de determinados assuntos, fornecer à imprensa, para publicação, informações e notas de propaganda da administração colonial, etc., etc.

O Ministério ficou, portanto dividido em:

a) *Uma Repartição de Gabinete;*

b) *Quatro Direcções Gerais* (Administração Civil, Fomento, Militar e Finanças);

c) Uma Biblioteca e um Arquivo histórico.

Junto de cada Direcção havia contudo um arquivo próprio.

Esta reforma determinava no artigo 61.º que *um dos directores gerais visitaria anualmente uma ou mais colónias a fim de, em harmonia com instruções do Ministro, inspeccionar determinados serviços e a marcha geral da administração local*. Esta disposição tinha em vista permitir que dos ensinamentos colhidos *in loco* pelos directores gerais o ministro pudesse introduzir os correctivos que a reforma viesse a carecer.

Uma outra disposição interessante e inédita foi consignada no artigo 72.º segundo o qual o Ministro das Colónias poderia, sempre que as circunstâncias o aconselhassem, promover a nomeação de um *adido colonial* junto das ligações portuguesas nas mais importantes potências coloniais para auxiliar a missão dos respectivos ministros em tudo quanto respeitasse à acção colonial portuguesa.

Foram mantidos os corpos consultivos existentes e suprimidos a Repartição Central e o cargo de Secretário Geral do Ministério.

Esta Reforma, que não vigorou mais do que um ano enfermava de graves defeitos.

A Repartição do Gabinete como todas as repartições idênticas criadas então, deu péssimos resultados. Composta, na sua maioria, de pessoal estranho ao Ministério e da confiança de cada Ministro a ela foram dadas atribuições de carácter geral que prejudicavam os serviços das Direcções Gerais, resolvendo e despachando assuntos sem conhecimento e informação das mesmas Direcções, que são as entidades mais em contacto com os organismos coloniais. Além disso as mudanças constantes operadas no pessoal, a heterogeneidade dos membros da Repartição e muitos outros inconvenientes

deram lugar a inconfidências e até a desaparecimentos de processos.

Com o desaparecimento da Repartição Central o arquivo único foi dividido sem que de tal divisão resultasse benefícios: pelo contrário, verificavam-se faltas de processos bem como a impossibilidade de se organizar um bom arquivo.

A supressão do cargo de Secretário Geral do Ministério levada a efeito com o fim de se evitar que qualquer outra pessoa que não fôsse o ministro pudesse dominar todo o serviço deu em resultado que ao próprio ministro se tornou impossível fazer qualquer outra cousa senão dar expediente.

A repartição e comissão de cartografia foram também desfeitas sem que o critério a que essa medida obedeceu respeitasse as condições privilegiadas da nossa situação geográfica e das colónias, que muito mais atenção devia merecer e jamais ser votada ao desprezo.

103.º Reforma de 10 de Maio de 1919
(decreto 5:672). — Além dos inconvenientes da Reforma de Sidónio Pais acima apontados, outros havia de somenos importância, mas cujo número avolumava, dificultando e tornando por vezes inexecutável aquela organização. Pouco durou ela: a 10 de Maio de 1919, precisamente um ano e dois dias depois de decretada, foi revogada pelo decreto n.º 5:672.

Esta reforma embora completa, não alterou a estrutura da organização anterior, procurando apenas tendo em atenção as deficiências, distribuir mais adequadamente os serviços de cada repartição, eliminando os reconhecidamente desnecessários.

A Secretaria do Ministério das Colónias ficou compreendendo os seguintes organismos:

Secretaria geral;

Direcção Geral de Administração Civil;

Direcção Geral do Fomento;

Direcção Geral Militar;
Direcção Geral de Fazenda;
Direcção Geral de Saúde;
Direcção dos Serviços Diplomáticos, Geográficos e de Marinha.

Todas estas Direcções Gerais foram divididas em repartições e subdivididas em secções.

O relatório que precedeu a reforma dizia: «Estabeleceu-se o critério dos quadros privativos para cada Direcção Geral e Direcções de serviços, visto que um quadro único é difícil de organizar pela diversidade de aptidões e condições técnicas que à maior parte do pessoal são exigidas.

«Restabeleceu-se a antiga Secretaria Geral, em moldes de mais rasgada iniciativa, para poder exercer as suas funções de órgão distribuidor de toda a correspondência do ministério; para a centralização e colecção de elementos para a elaboração de relatórios; para reunir o serviço respeitante à biblioteca e arquivo histórico, etc., e para coordenação das publicações do ministério; e finalmente estabelecendo pela primeira vez um serviço geral de informações ao público e uma agência de despacho, destinados a descongestionarem as repartições das importunações de indivíduos estranhos pedindo notícias referentes aos assuntos que lhes interessam ou às pessoas de família que servem nas colónias, perturbando, assim o regular funcionamento dos trabalhos.

«Há já uma repartição que superintenda nos assuntos das companhias privilegiadas e outros, e providenciou-se sobre a fiscalização das sociedades anónimas.

«Criou-se também uma repartição para se ocupar dos serviços relativos à instrução pública colonial, estudando as diversas organizações que melhor convêm a cada colónia, devendo sempre achar-se habilitada a fornecer os elementos de consulta quando se trate de elaborar relatórios a apresentar às câmaras legislativas e

tendo sempre codificada toda a legislação vigente sobre o ensino nas colónias.

«Pelo que respeita à Direcção Geral do Fomento, mantêm-se o mesmo número de repartições estabelecido na organização de 1918, mas alterou-se a distribuição dos serviços.

«Criou-se em substituição da Comissão Superior Técnica de Obras Públicas da Comissão de Minas, o Conselho Superior de Obras Públicas e Minas, dividido em duas secções.

«Na Direcção Geral Militar eliminaram-se duas repartições, ficando a subsistir apenas três.

«A Direcção Geral de Fazenda modificou-se consoante os moldes do decreto n.º 3:060, de 30 de Maio de 1917.

«Criou-se a Direcção Geral dos Serviços de Saúde, dando uma feição civil a estes serviços.

«Criou-se a Direcção dos Serviços Diplomáticos, Geográficos e da Marinha, agrupando serviços, que pela sua natureza se concatenam, incumbindo o seu funcionamento a oficiais de marinha, engenheiros hidrógrafos e oficiais do exército e ficando dela dependente a Comissão de Cartografia com as suas actuais atribuições e os serviços de marinha colonial, de delimitação de fronteiras e respectivos convénios, os negócios diplomáticos e consulares e contratos de navegação.»

Como organismos consultivos havia o Conselho Colonial, o Conselho Superior de Obras Públicas e Minas, e a Junta Central de Trabalho e Emigração.

104.º **Reforma de Ferreira da Rocha (16 de Outubro de 1920).** — Tendo o Governo sido autorizado pela lei n.º 1:022, de 20 de Agosto de 1920, a reorganizar a administração central ultramarina o ministro *Ferreira da Rocha* publicou em 16 de Outubro do mesmo ano o decreto n.º 7:029 reorganizando o Ministério das Colónias,

Este decreto que, com algumas modificações que lhe foram posteriormente introduzidas ainda hoje vigora, *organizou os serviços do ministério sob o critério geográfico* — critério que não estava na nossa tradição administrativa, pois, como já tivemos ocasião de dizer, apenas servira de base à reforma de José Falcão que até então não fôra imitada.

O decreto n.º 7:029, que não foi precedido de relatório, divide a Secretaria do Ministério das Colónias nas seguintes Direcções Gerais:

Direcção Geral dos Serviços Centrais;

Direcção Geral das Colónias do Ocidente;

Direcção Geral das Colónias do Oriente;

Direcção Geral Militar.

Junto do Ministério das Colónias criaram-se, com as atribuições e composição determinada nos respectivos diplomas orgânicos, o *Conselho Colonial* (1) e a *Auditoria Geral da Fazenda*.

Como corporações auxiliares dos serviços foram criadas as seguintes estações consultivas: o Conselho do Gabinete, o Conselho Superior de Instrução Pública das Colónias, o Conselho de Nomeações e Promoções do Pessoal Civil Colonial, o Conselho Superior de Obras Públicas e Minas, a Comissão de Cartografia, a Junta Central do Trabalho e Emigração e o Conselho Superior de Disciplina e Promoções do Exército Colonial.

De alguns destes organismos consultivos mais importantes nos ocuparemos detalhadamente em breve.

A *Direcção Geral dos Serviços Centrais* — compreende:

(1) Quando estudarmos mais adiante os órgãos auxiliares e de consulta que fazem parte do Ministério, veremos as transformações porque passou o Conselho Colonial.

- a) -A Repartição Central;
- b) A Repartição Jurídica;
- c) A Biblioteca e Arquivos;
- d) A Repartição do Pessoal Civil e Colonial;
- e) A Repartição da Contabilidade Colonial;
- f) A Direcção Técnica do Fomento;
- g) A Direcção Técnica de Saúde.

A Direcção Técnica do Fomento subdivide-se em quatro Repartições: a Repartição de Obras Públicas, Portos e Caminhos de Ferro, a Repartição de Estudos Económicos, a Repartição dos Correios e Telégrafos e a Repartição de Estudos Geográficos.

A Direcção Geral das Colónias do Ocidente — compreende as seguintes repartições de Colónias:

- 1.^a Repartição de Cabo Verde e Guiné;
- 2.^a Repartição de Angola e S. Tomé.

A Direcção Geral das Colónias do Oriente — compreende:

- 1.^a Repartição de Moçambique;
- 2.^a Repartição da Índia, Macau e Timor.

Compete às duas Direcções Gerais das Colónias pelas repartições respectivas, e com as correlativas responsabilidades, a superintendência dos serviços de administração civil, financeira e económica de cada colónia, a fiscalização directa da execução das leis e regulamentos que lhes fôrem applicáveis, e a apreciação informativa de todos os diplomas legislativos e providências regulamentares dos governos coloniais, e em geral de todos os diplomas de carácter legal ou providências publicadas pelos governos e autoridades coloniais, exceptuados os que respeitarem exclusivamente a serviços militares do exército e da armada.

Exceptuados os assuntos cuja informação e expediente competir à Direcção Geral Militar ou às Repartições do Pessoal e da Contabilidade, todos os negócios da administração de cada colónia, sôbre os quais tiver de ser exercida a superintendência da Metrópole, serão tra-

tados e informados nas repartições de colónias, que para esse fim se socorrerão, quando fôr necessário, das consultas e pareceres das Direcções técnicas e da Repartição Jurídica.

A Direcção Geral Militar — compreende as seguintes repartições por onde correm os assuntos relativos à Justiça, disciplina militar, etc.

- a) A Repartição de justiça e Pessoal Militar;
- b) A Repartição do Material e Preparação Militar;
- c) A Repartição da Marinha Colonial;
- d) A Repartição da Administração Militar e Naval.

Tal é, nas suas linhas gerais, a reforma de 1920 do ministro Ferreira da Rocha e que ainda hoje vigora com numerosas modificações posteriores, de que passamos a tratar.

105.º Modificações à reforma de 1920. — A reforma Ferreira da Rocha sofreu as seguintes modificações:

Decreto n.º 10:278 de 10 de Novembro de 1924
— Extinguiu a Repartição Jurídica da Direcção Geral dos Serviços Centrais do Ministério das Colónias, passando as suas atribuições a ser cometidas a um consultor jurídico, que será o antigo chefe da extinta Repartição, que continuará a representar o Ministério Público Junto do Conselho Colonial.

Introduziu mais as seguintes modificações:

a) a Repartição de Obras Públicas, Portos e Caminhos de Ferro da Direcção Geral dos Serviços Centrais foi extinta e com as mesmas atribuições criou-se uma secção na Repartição Central da referida Direcção Geral;

b) a Direcção Técnica do Fomento, foi também extinta;

c) a Repartição de Estudos Económicos — passou a fazer parte da Direcção Geral dos Serviços Centrais;

d) a Repartição dos Correios e Telégrafos — ficou reduzida a uma secção dos correios e telégrafos na Repartição Central da mencionada Direcção Geral;

e) os serviços a cargo da Repartição de Estudos Geográficos foram distribuídos à Comissão de Cartografia;

f) a Repartição de Saúde — foi extinta, passando os respectivos serviços a constituir uma secção da Repartição Central da Direcção Geral dos Serviços Centrais do Ministério.

Decreto n.º 12:032 de 3 de Agosto de 1926 — Determinou que a Secção dos Serviços de Justiça e Cultos da Repartição do Pessoal Civil do Ministério das Colónias passasse a formar uma secção autónoma dirigida por um Juiz de 1.ª instância das Colónias.

— Extinguiu a secção jurídica do Conselho Colonial;

— Criou junto do Ministério das Colónias um *Conselho Superior Judiciário das Colónias* e regulamentou o seu funcionamento.

Decreto n.º 12:033 de 3 de Agosto de 1926 — Estabeleceu os requisitos a que devem satisfazer os governadores de distrito cuja nomeação será feita pelo Ministro, sob proposta do Governo da Colónia. A legislação em vigor era omissa nesse ponto.

Decreto n.º 12:110 de 13 de Agosto de 1926 — Criou o *Conselho Superior das Colónias*, em substituição do antigo Conselho Colonial, regulou a sua constituição, atribuições e funcionamento. Vários diplomas modificaram posteriormente, como veremos, a organização do Conselho Superior das Colónias.

Decreto n.º 12:539 de 25 de Outubro de 1926 — Promulgou o Estatuto da Escola Superior Colonial. Estabeleceu regras quanto à nomeação de funcionários para o Ministério das Colónias.

Decreto n.º 12:730 de 26 de Novembro de 1926 — Restabeleceu a Repartição dos Correios e Telégrafos

no Ministério das Colónias, que pelo decreto n.º 10:278 fôra reduzida a uma simples secção.

Decreto n.º 13:192 de 25 de Fevereiro de 1927 — Suprimiu o Conselho de Nomeações e Promoções do Pessoal Civil Colonial, referido no artigo 3.º do decreto orgânico n.º 7:029. (Reforma Ferreira da Rocha).

Decreto n.º 15:242 de 23 de Março de 1928 — Estabeleceu e definiu normas fundamentais relativas ao funcionalismo colonial (funcionários pertencentes a quadros comuns a mais de uma colónia, funcionários pertencentes a quadros privativos de cada colónia, transferência, etc., etc.).

Decreto n.º 15:480 de 16 de Maio de 1928 — Remodelou os serviços da Repartição dos Correios e Telégrafos do Ministério das Colónias.

Decreto n.º 15:987 de 29 de Setembro de 1928 — Regulou os serviços de fiscalização superior da administração financeira das colónias.

Tais são os diplomas que vieram introduzir modificações mais importantes na actual organização do Ministério das Colónias.

106.º Tentativa de reforma em 1929. — Em 1929, sendo Ministro das Colónias o engenheiro Baccalar Bebiano foi publicado o decreto n.º 16:835 de 14 de Maio de 1929 que, embora não tivesse, por circunstâncias políticas, entrado em vigor, merece referência especial pelas interessantes disposições que contém.

Segundo esta reforma o Ministério das Colónias, para o exercício da superintendência e fiscalização da administração colonial que lhe estão atribuídas, sob a superior orientação e direcção do respectivo Ministro, compõe-se dos seguintes serviços:

I — *Serviços directamente subordinados ao Ministro*, isto é, aqueles cujos chefes despacham directamente com o Ministro. São:

- a) O Gabinete do Ministro;
- b) A Repartição Militar das Colónias;
- c) A Comissão de Cartografia;
- d) A Inspeção Financeira das Colónias;
- e) A Repartição de Contabilidade das Colónias.

II— *Serviços da Secretaria Geral das Colónias.*

São dirigidos por um Secretário Geral do Ministério, directamente subordinado ao Ministro, e compreendem:

- a) A Direcção Geral da Administração Civil;
- b) A Direcção dos Serviços de Obras Públicas e Comunicações;
- c) As Repartições Autónomas de Justiça e Cultos e do Expediente Geral.

Como corporações consultivas e auxiliares dos Serviços do Ministério a reforma considerava as seguintes estações: O Conselho Superior das Colónias, Conselho Superior Judiciário das Colónias, Conselho Técnico de Obras Públicas e Minas, Junta Central de Trabalho e Emigração e o Conselho Superior de Disciplina e Promoções do Exército Colonial.

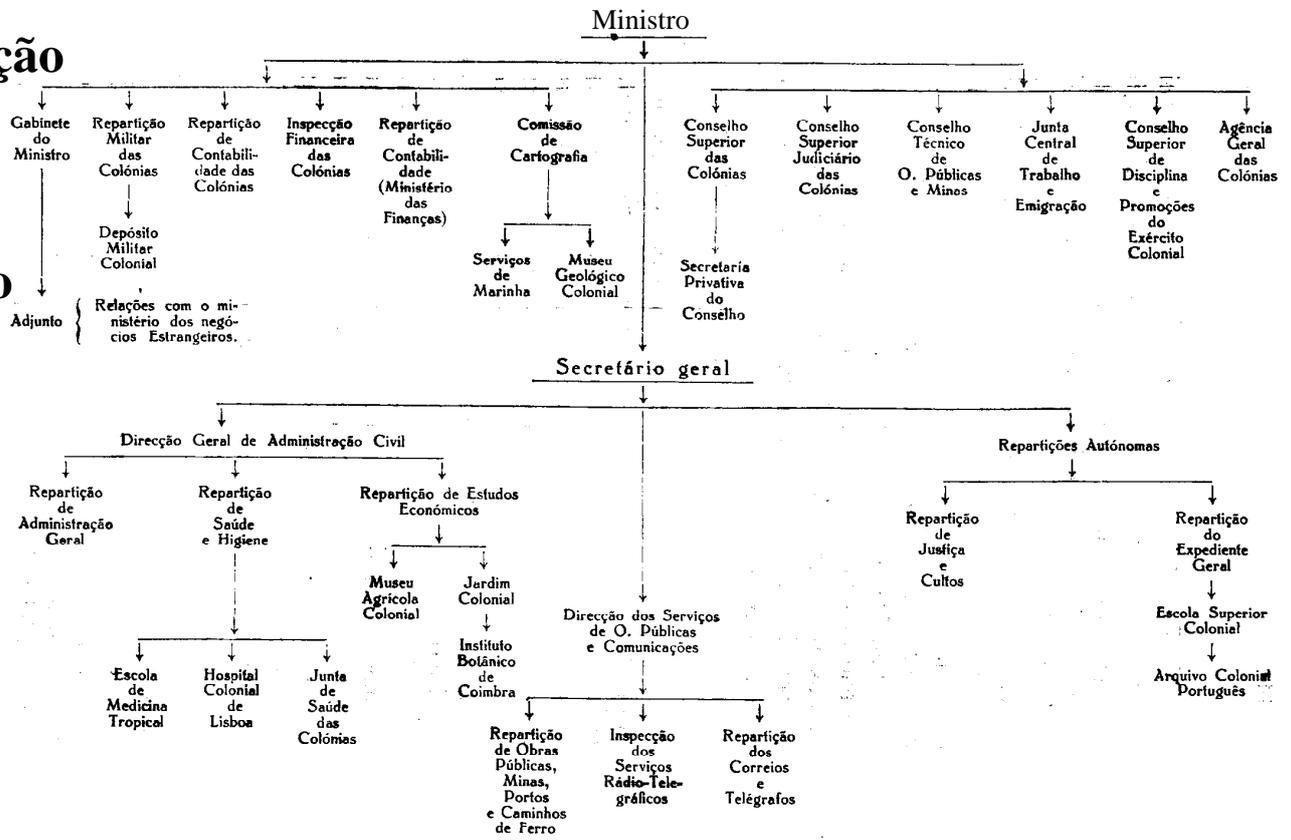
Foram também considerados organismos especiais, dependentes do Ministério, a *Agência Geral das Colónias* e os seguintes estabelecimentos técnicos, de ensino e assistência; Escola de Medicina Tropical, a Escola Superior Colonial, o Museu Geológico Colonial, o Museu Agrícola Colonial, o Arquivo Colonial Português, o Hospital Colonial de Lisboa e o Depósito Militar Colonial.

Todos os serviços acima mencionados, com as competentes subdivisões e a esfera das suas atribuições perfeitamente demarcadas formavam o seguinte esquema que no seu conjunto nos dá uma perfeita ideia da remodelação que se pretendia introduzir no organismo ministerial das colónias:

Organização

do Ministério

das Colónias



No Relatório que precede o decreto 16:835, depois de se considerar o critério exclusivo de especialização geográfica excelente nos assuntos principalmente de administração civil, mas de impossível execução nas actuais circunstâncias do Tesouro, desde que se pretenda dar-lhe eficiência e perfeição, justifica-se a reforma apresentada declarando que se organizou o Gabinete do Ministro alargando a sua esfera de acção e imprimindo-lhe um certo carácter permanente, estabelecendo por intermédio d'ele relações íntimas com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, pois entre êste e o das colónias, que são os órgãos reguladores e orientadores da vida e expansão externa da Nação, é indispensável harmonia e colaboração. Como devido à complexidade e volume dos assuntos o Ministro não pode despachar e decidir tudo, criou-se a Secretaria Geral das Colónias, logo abaixo do Ministro, verdadeiro sub-secretário de Estado permanente, destinado não só a manter a seqüência e orientação dos trabalhos, assegurar a continuidade e uniformidade da nossa acção colonizadora, mas ainda de funcionar como importante factor de neutralidade política do Ministério das Colónias. A Agência Geral das Colónias foi colocada fora das normas burocráticas dos organismos do Ministério, organizou-se convenientemente o Arquivo Colonial Português, e porque a utilização dos modernos e científicos métodos de prospecção mineira reclamava que se ampliassem os estudos geológicos das nossas colónias criou-se o Museu Geológico Colonial, anexo à Faculdade da Ciências, do mesmo modo que, por razões idênticas se constituiu uma Secção de estudos coloniais no Instituto Botânico Dr. Júlio Henriques, da Universidade de Coimbra, para a investigação botânica das nossas colónias.

Pelo exposto se verifica que a Reforma Bacelar Bebiano, que por razões políticas não chegou a entrar em vigor, era uma tentativa interessante de reorganização do nosso Ministério das Colónias digna de melhor sorte,

tanto mais que o órgão central da nossa administração ultramarina carece de uma reforma que o adapte às leis básicas da nossa administração colonial, profundamente modificadas depois da reforma do ministério das colónias de 1920.

- 107.º -- **Órgãos auxiliares do Ministério das Colónias;**
 108.º — **O Conselho Superior das Colónias: sua história, atribuições, composição e competência;**
 109.º — **Junta Central do Trabalho e Emigração;**
 110.º — **Conselho Superior de Obras Públicas e Minas;** 111.º — **A Comissão de Cartografia;** 112.º — **Considerações finais.**

107.º **Órgãos auxiliares do Ministério das Colónias.** — A armadura burocrática do Ministério é completada por órgãos de informação e consulta, que auxiliam o Ministro, preparam os projectos das suas especialidades, ou se pronunciam sobre os que lhes são submetidos, fiscalizam a maneira como são cumpridos os regulamentos do serviço público e julgam as infracções a esses regulamentos, ou as divergências que surgem na sua aplicação.

Vimos já (n.º 104) quais as corporações auxiliares criadas pela organização de 1920; igualmente vimos, quando estudamos as modificações posteriores que essa reforma sofreu, que nem todos os organismos auxiliares criados por Ferreira da Rocha foram conservados: mantiveram-se uns, modificaram-se outros e extinguiram-se ou criaram-se outros ainda.

Agora vamos ocupar-nos com desenvolvimento dos actuais órgãos consultivos e auxiliares mais importantes, esboçando a sua história e expondo as suas atribuições, composição e competência. Começaremos pelo mais importante de todos:

108.º O Conselho Superior das Colónias.—

Este *Conselho* é o representante, após uma vida de três Séculos, do *Conselho Ultramarino* do antigo regime, organizado pelo rei D. João IV, por Alvará do Regimento de 14 de Julho de 1642 e decreto de 14 de Janeiro de 1643. Era composto de indivíduos que tendo prestado longos serviços no Ultramar, se achavam habilitados a entender, com pleno conhecimento de causa, os negócios das possessões, e destinava-se a suprir «os inconvenientes que se seguiam ao serviço de Deus e ao de el-rei, ao bom govêrno do Estado da India e dos mais Ultramarinos, de não haver no Reino de Portugal um tribunal para se tratarem nêle os negócios daquelas partes sendo tantos e de tanta importância».

Foi assim que o monarca procurou resolver a situação em que se encontravam, por motivo do domínio castelhano, as «cousas da India, Angola, Brasil e mais Conquistas».

O *Conselho Ultramarino*, que possuía competência judicial e administrativa, exerceu durante séculos uma acção de tal forma importante, como coordenador de esforços, orientador e julgador, que é impossível esquecê-lo no estudo da história das nossas Colónias e muito particularmente na história da colonização do Brasil.

Tendo sofrido várias reformas de que a mais importante foi no tempo do Marquês de Pombal, o *Conselho Ultramarino* veio a ser extinto em 30 de Agosto de 1833 por decreto de D. Pedro, Duque de Bragança, regente em nome de sua filha, a Rainha D. Maria II.

Fontes Pereira de Melo restabeleceu-o por decreto de 23 de Setembro de 1851, dando-lhe Regimento no ano seguinte. Era composto de sete vogais efectivos e seis extraordinários nomeados pelo rei, devendo porém a nomeação recair em indivíduos que tivessem prática das cousas do Ultramar, adquirida ou no desempenho

de cargos públicos e comissões importantes de serviço nas Colónias por mais de três anos, ou em longa residência nelas de mais de oito anos, ou ainda em indivíduos que tivessem provada capacidade em Administração e Jurisprudência.

Em qualquer dos casos o próprio decreto determinava que a nomeação dos Conselheiros, tanto effectivos como extraordinários, devia ser feita sempre por modo que no Conselho houvesse vogais com a prática exigida nas possessões da Asia e Oceânia, da Africa Oriental, da Africa Ocidental além do Equador, e da Africa Ocidental aquém do Equador, assim como em Jurisconsulto de reconhecido mérito, e uma pessoa entendida em Direito Administrativo.

O Conselho devia necessariamente ser ouvido sobre a interpretação de regulamentos, decretos de administração do ultramar, sobre as propostas de lei acerca das Colónias que tivessem de ser apresentadas ao Corpo Legislativo, sobre conflitos de jurisdição e competência, entre quaisquer autoridades antes de serem submetidos à decisão do Conselho de Estado, sobre recursos que pudessem interpor-se das decisões administrativas nas Colónias em matéria contenciosa, sobre recursos que por excesso de poder fôsem interpostos das autoridades superiores administrativas das Províncias Ultramarinas para o Governo, sobre pretensões para a Concessão de Mercês por serviços prestados no Ultramar e, finalmente, sobre os negócios que, por disposições legislativas ou regulamentares, devessem ser submetidos ao seu exame.

Além dos assuntos acima expostos para os quais era necessário ouvir o Conselho, incumbia também a este organizar e propor os regulamentos para execução das leis sobre os diversos ramos da Administração das Províncias Ultramarinas, organizar anualmente o orçamento geral das mesmas, recebendo para isso os documentos precisos das respectivas Juntas de Fazenda e

Governadores Gerais, organizar a estatística das diversas Províncias do Ultramar, etc., etc.

As atribuições do Conselho eram, como se vê, bastante latas, invadindo a própria esfera da competência ministerial.

A reforma da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar decretada em 1859 veio introduzir modificações que não affectaram contudo, essencialmente, a organização do Conselho que continuou sendo a que atrás estudamos.

O Conselho passou a ser presidido pelo Ministro da Marinha que deveria assistir às sessões, excepto quando estivesse constituído em Tribunal de Contas, porque neste caso seria substituído pelo Vice-Presidente.

O número de conselheiros efectivos continuou sendo 7, dos quais um era o Vice-Presidente, mas a competência do Conselho foi alterada. A coordenação da Estatística Geral das províncias ultramarinas ficou pertencendo à Segunda Repartição da Segunda Direcção ou do Ultramar; a organização da receita e da despesa passou para a Terceira Repartição da Direcção Geral, devendo o Conselho ser ouvido sôbre as alterações que se propusessem nos orçamentos do Ultramar e competindo-lhe ainda o julgamento das contas.

A consulta do Govêrno sôbre pretensões para a concessão de mercês por serviços prestados no ultramar, bem como sôbre os negócios que por disposições legislativas ou regulamentos deviam ser submetidos ao exame do Conselho, passou a ser facultativa.

O mesmo succedeu com a consulta sôbre a apresentação dos bispos, prelados e dignidades eclesiásticas do ultramar e sôbre a remuneração do serviço prestado pelos funcionários das colónias.

Foi retirada ao Conselho a faculdade que tinha de se corresponder directamente com os Governadores

e mais autoridades superiores do ultramar e, finalmente, deixou de ser incumbida de promover e regular a colonização, indicando a maneira mais eficaz de dirigir para os estabelecimentos portuguezes a emigração de Portugal e Ilhas Adjacentes.

Em 1868 pelo decreto de 23 de Setembro o *Conselho Ultramarino* foi extinto, criando-se em sua substituição a *Junta Consultiva do Ultramar* com menos amplas atribuições e mais modestos lineamentos.

A *Junta*, composta de seis vogais nomeados por decreto real, devia ser sucessivamente ouvida sôbre a redacção e interpretação de regulamentos ou decretos da administração do ultramar, sôbre as propostas de lei que âcerca das províncias ultramarinas houvessem de ser apresentadas às côrtes, e finalmente sôbre todos os contratos com emprêsas ou companhias para a exploração agrícola, mineira, industrial ou mercantil das mesmas províncias. Além disso a *Junta* podia ser ouvida em todos os negócios que o govêrno quisesse consultá-la, podendo também propor ao govêrno todas as providências de interêsse geral que lhe parecesse conducente ao melhor serviço e à prosperidade e civilização das províncias ultramarinas.

Pela reforma que Ferreira do Amaral introduziu no Ministério da Marinha e Ultramar, em Dezembro de 1892, deu-se uma nova constituição à *Junta*, ou antes, ampliou-se a já existente dando-lhe mais três vogais de eleição. Segundo o relatório que precede o decreto, os novos vogais representariam dentro da *Junta* uma renovação sempre conveniente quando se trata de consultar e decidir sôbre negócios que dizem respeito a domínios, muitos dêles nascentes para a civilização na sua compreensão moderna, e onde o seu modo de ser se altera e remodela em transições bem mais rápidas do que as que podem efectuar-se nas sociedades definitivamente constituídas.

Efectivamente a *Junta*, presidida pelo ministro,

compunha-se de 9 vogais, dos quais 6 eram de *nomeação régia* e 3 *eleitos por escrutínio secreto pelos senhores deputados que representassem em côrtes as províncias ultramarinas*. Uns e outros precisavam ter servido cargos públicos no ultramar pelo menos 3. anos, ou ter ali tido 6 de residência, depois da maioridade.

A *Junta* ficou tendo competência deliberativa com respeito ao julgamento das contas das províncias ultramarinas, aos recursos que sôbre contas do ultramar houvesse de julgar acêrca de decisões de instâncias inferiores, bem como ao julgamento dos conflitos de jurisdição entre diversas autoridades do ultramar.

Competia igualmente à *Junta* dar parecer sôbre os *orçamentos* das províncias ultramarinas.

São do relatório que precede o decreto as seguintes palavras explicativas: «São conferidas à *Junta* as funções de tribunal de contas do ultramar, porque sendo os orçamentos ultramarinos feitos na direcção geral do ultramar, sendo o ministro respectivo quem administra e quem fiscaliza os orçamentos, perfeitamente distintos dos da metrópole, não havia razão para se não organizar dentro do mesmo ministério um meio de completar essa fiscalização e por funcionários conhecedores das colónias, com mais meios imediatos de fazer apurar e corrigir as contas ultramarinas, de atender ao que de especial elas possam ter, do que um tribunal estranho a quaisquer relações com o ultramar».

A constituição e competência da *Junta* foram alteradas em 1898, tendo-lhe sido retirada a função de tribunal de contas (Dec. de 30 de Abril) e criando-se no mesmo ano o Conselho das Pautas Ultramarinas.

A *Junta Consultiva do Ultramar* funcionou até à proclamação da República tendo sido substituída, pelos decretos de 27 de Maio e 30 de Junho de 1911, por um *Conselho Colonial*.

Este *Conselho* era constituído por 11 vogais efectivos, 6 suplentes, e por 8 vogais eleitos respectivamente por cada colónia e por igual número de substitutos.

Os vogais efectivos eram, além do vice-presidente, o Director Geral de Fazenda das Colónias, 2 jurisconsultos, 1 engenheiro, 1 oficial de marinha, 1 oficial do exército, 1 médico, 1 consultor jurídico, o chefe da 7.^a Repartição da Direcção Geral das Colónias e o chefe da 2.^a Repartição da Direcção Geral da Fazenda das Colónias.

A nomeação, pelo Governo, de todos os vogais, excepto os dois chefes de Repartição e o Director de Fazenda, só poderia recair em indivíduos que durante não menos de três anos houvessem servido em cargos superiores na administração pública colonial com distinção e reconhecido mérito.

Quanto à outra categoria de vogais — os *eleitos pelas colónias* — determinava o decreto que a eleição para o Conselho só poderia recair em indivíduos convenientemente habilitados, gozando de consideração social, domiciliados em Lisboa, que tivessem permanecido não menos de três anos na província que pretendesse elegê-los.

A eleição era feita por modo indirecto em cada província ultramarina pelos *vinte maiores contribuintes de cada distrito*, escolhendo cada uma dessas assembleias, presididas pelos respectivos governadores, dois representantes que, em assembleia conjunta e sob a presidência do governador da província, elegeriam êsses vogais. Nas províncias não divididas em distritos a eleição era feita pelos *30 maiores contribuintes*, sendo em ambos os casos a lista dos eleitores fornecida pelas respectivas repartições de fazenda, e devendo ser publicada no *Boletim Oficial* pelo menos 30 dias antes do fixado para a eleição.

Quanto à duração do mandato os vogais eleitos serviam por três anos, podendo ser reeleitos; os efec-

tivos pelo contrário, serviam por dez anos, podendo ser nomeados de novo se, posteriormente ao período referido, tivessem servido nas Colónias, em comissão administrativa ou judicial, por tempo não inferior a dois anos.

Ao Conselho competia dar parecer:

1.º Sobre o orçamento colonial, tendo em especial consideração que nêle se não legisle, quer para aumentar quadros, quer vencimentos ou modificar qualquer legislação especial vigente;

2.º Sobre a abertura de créditos extraordinários;

3.º Sobre todos os projectos de lei relativos à administração colonial, e todos os regulamentos que, havendo sido promulgados pelos governadores das colónias, tivessem de ser confirmados pelo Ministro;

4.º Sobre as minutas dos contratos iguais ou superiores a 10:000\$000 reis e que deviam subir à aprovação em Conselho de Ministros;

5.º Sobre a procedência das queixas contra os magistrados administrativos que pudessem determinar a necessidade de o Ministro ordenar uma sindicância aos seus actos;

6.º Sobre a concessão de medalhas instituídas por decreto de 11 de Janeiro de 1891;

7.º Sobre concessões de terrenos;

8.º Sobre o orçamento do Colégio de Missões Ultramarinas;

9.º Sobre contratos para emprêsas nas Colónias, e finalmente,

10.º Sobre tudo que ao Ministro conviesse consultá-lo e sobre o que da sua iniciativa o Conselho entendesse dever propor.

O Conselho funcionava ainda como Tribunal do Contencioso Administrativo, incumbindo-lhe como tal conhecer dos recursos interpostos das decisões ou acórdãos de província ou tribunais que os substituïrem, em matéria de impostos directos, lei do sêlo, décima de

juros e outros que não fôsem aduaneiros ou municipais; conhecer dos recursos que dos actos e decisões das autoridades administrativas ultramarinas se interpuessessem por incompetência ou excesso de poder, violação de leis ou regulamentos, ou ofensas de direitos adquiridos, excepto em questões de propriedade ou de posse, ou que estivessem sujeitos à competência de outros tribunais.

As decisões do Conselho sôbre estes recursos eram definitivas.

As atribuições do Conselho foram mais tarde largamente ampliadas em virtude do disposto nas leis 277 e 278 de 15 de Agosto de 1914 que aprovaram as bases da descentralização administrativa e financeira das colónias. Daí resultou a necessidade, que o decreto n.º 5:557 de 10 de Maio de 1919 veio suprir, de dotar o mesmo Conselho com uma secretaria privativa, montada de modo a dar conveniente expediente aos variados assuntos que por ela tivessem de transitar.

O mesmo decreto n.º 5:557 de 10 de Maio de 1919 determinava no seu artigo 6.º que o *Conselho Colonial*, que pela Organização da Secretaria do Ministério das Colónias (dec. 5:572) também com data de 10 de Maio do mesmo ano fazia parte do Ministério das Colónias, elaborasse no mais breve prazo possível o projecto do seu Regimento.

Do projecto apresentado saiu o decreto n.º 6:189 de 30 de Outubro de 1919 que remodelou o *Conselho* o qual ficou tendo a seguinte constituição: 7 vogais natos, 6 vogais de nomeação e 8 vogais eleitos respectivamente por cada colónia.

Os vogais *natos* eram os directores gerais e de serviço no Ministério das Colónias e o consultor jurídico.

Os vogais de nomeação eram: dois jurisconsultos, um engenheiro, um oficial de marinha, um oficial do exército e um médico.

A forma de eleição dos membros eleitos pelas colónias manteve-se, fundamentalmente.

O *Conselho Colonial* funcionava também como *Conselho Colonial de Pautas* e quando isso sucedia faziam parte d'ele um funcionário superior da administração geral das alfândegas, um empregado superior da Direcção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares do Ministério dos Negócios Estrangeiros, um representante proposto por cada uma das Associações Comerciais e Industriais de Lisboa e Pôrto, e o chefe da 3.^a repartição da direcção geral da fazenda do Ministério das Colónias.

Eram atribuições do Conselho Colonial:

a) Consultar sôbre todos os assuntos de administração colonial;

b) Deliberar, constituído em Tribunal do Contencioso Administrativo, Fiscal e de Contas, sôbre recursos e mais questões que nos termos da legislação em vigor lhe fossem presentes;

c) Examinar os diplomas, documentos e contratos que por virtude de disposição legal para esse efeito fôsem submetidos à sua apreciação;

d) Exercer as funções do Conselho Superior da Magistratura Judicial Ultramarina.

Em cada uma das alíneas anteriores estavam contidas atribuições bastante amplas que o decreto citado enumera detalhadamente nos artigos 15.^o e seguintes e artigo 31.^o e seguintes.

O *Conselho Colonial* durou até 13 de Agosto de 1926, data em que foi extinto, por fôrça do decreto n.^o 12:110, que criou em seu lugar o

Conselho Superior das Colónias — Este *Conselho*, presidido pelo Ministro das Colónias, continuou a ser composto por *vogais eleitos*, em número de 8, *vogais de nomeação*, em número de 6, e *vogais natos*.

As condições de elegibilidade estabelecidas pelo decreto n.^o 12:110 eram:

- a) Habilitação com curso superior ou especial e residência de quatro anos pelo menos nas Colónias;
- b) Desempenho de altos cargos de administração pública nas Colónias.

Os funcionários em serviço activo nos quadros do Ministério das Colónias, eram ineligíveis. Como eleitores eram considerados todos os cidadãos como tais inscritos nos recenseamentos das respectivas províncias ultramarinas para cargos administrativos.

Esta disposição tinha em vista conseguir que as Colónias se fizessem representar por sufrágio directo e amplo, a fim de que os seus representantes tivessem autoridade bastante para o exercício da acção fiscalizadora sobre os actos do govêrno da colónia que os elegesse.

As eleições tanto dos vogais como dos seus substitutos deviam realizar-se nos termos da lei eleitoral vigente na Colónia, pertencendo aos vogais natos e de nomeação do Conselho Superior das Colónias a verificação de poderes e julgamento das eleições.

A duração do mandato era de três anos.

Eram considerados vogais *natos*: o Secretário Geral do Ministério, o Presidente e os Vogais do Conselho Superior Judiciário das Colónias.

A nomeação dos *vogais nomeados* competia ao Ministro das Colónias, devendo servir pelo período de três anos, tal como os eleitos.

A nomeação para vogais e suplentes era feita por decreto, devendo recair em indivíduos de reconhecido mérito que tivessem servido nas Colónias em altos cargos da administração pública ou da magistratura judicial.

Nos assuntos referentes a pautas deveriam ser ouvidos, assistindo às sessões para que fôsem convocados pelo presidente e tomando parte nas discussões sem voto, um alto funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros e um delegado de cada uma das Associações Comerciais e Industriais de Lisboa e Pôrto.

Quanto às *atribuições do Conselho Superior das Colónias*, dispunha o artigo 14.º do citado decreto que competia ao Conselho consultar sôbre todos os assuntos de administração colonial em que fôsse mandado ouvir pelo Ministro, examinar os *Boletins Officiais* de todas as colónias e expor, de iniciativa própria, ao Ministro o seu parecer sôbre quaisquer actos dos governadores Coloniais com que não concordasse; exercer em relação às colónias as funções de Tribunal Superior do Contencioso Administrativo, Fiscal e de Contas; exercer em relação aos actos ministeriais relativos às colónias a função de *exame e visto* com atribuições iguais às que o Conselho Superior das Finanças tinha relativamente aos outros Ministérios e desempenhar todas as mais atribuições que lhe fôsem incumbidas por lei.

Careciam de parecer do Conselho e sem êle não produziam efeito:

1.º As alterações às leis orgânicas da Administração colonial e às cartas orgânicas das colónias;

2.º Os diplomas legislativos das Colónias ou competência do govêrno da metrópole;

3.º Os orçamentos coloniais;

4.º A procedência de queixas que pudessem determinar inquéritos ou sindicâncias contra magistrados administrativos superiores de nomeação do govêrno da metrópole;

5.º As concessões de qualquer natureza da competência do govêrno da metrópole, sua interpretação ou modificação;

6.º Os contratos de trabalhos ou serviços nas colónias da competência do Govêrno da Metrópole, sua interpretação ou modificações;

7.º Quaisquer assuntos em que por lei fôsse expressamente exigido prévio parecer do Conselho.

As decisões do Conselho sôbre Contencioso Administrativo, Fiscal e de Contas eram definitivas e a nenhuma autoridade era permitido modificar, protelar ou desaten-

der o seu cumprimento, sob pena de serem havidas por inexistentes e não poderem ser invocadas nos tribunais e repartições públicas os actos praticados em contrário.

Tal é nas suas linhas fundamentais a primeira organização do Conselho Superior das Colónias, que vigorou até 5 de Novembro de 1928.

Organização actual do Conselho Superior das Colónias — Presentemente o Conselho Superior das Colónias é constituído nos termos dos diplomas seguintes:

Decreto n.º 16:108 de 5 de Novembro de 1928
— que reorganizou o referido Conselho;

Decreto n.º 16:164 de 19 de Novembro de 1928 ⁽¹⁾
— que regulou a função de *exame* e *visto* dos actos ministeriais relativos às Colónias;

Decreto n.º 17:574 de 8 de Novembro de 1929, artigo 2.º — que alterou a constituição do Conselho Superior Judiciário das Colónias, e finalmente do

Decreto n.º 17:759 de 14 de Dezembro de 1929
— que aprovou o Regimento do Conselho Superior das Colónias.

Composição — O C. S. das Colónias é constituído por 2 categorias de vogais: *natos* e de *nomeação*, e presidido pelo Ministro das Colónias, o qual tem como substituto o Secretário Geral do Ministério.

Vogais natos — São vogais natos o Secretário Geral do Ministério, o presidente e vogais do Conselho Superior Judiciário das Colónias e o Chefe da Repartição de Fiscalização da Administração Financeira das Colónias.

Vogais de nomeação — Os vogais de nomeação do Ministro são:

— Dois antigos governadores de colónia, sendo

¹ Publicado no D. do G. de 24-11-28.

quanto possível, um das colónias de Africa e outro das da India, Macau ou Timor;

- Um oficial do exército;
- Um oficial da marinha;
- Um médico;
- Um engenheiro;
- Um agrónomo;
- Um especialista em questões de política e trabalho indígena;
- Um especialista em questões de política colonial internacional;
- Um economista;
- Um representante dos meios coloniais.

Cada um dos vogais tem o seu substituto. A nomeação dos 8 vogais indicados em primeiro lugar, bem como a dos seus substitutos, deve recair em individuos de reconhecido mérito que nas colónias hajam desempenhado as correspondentes funções; a dos 3 restantes deve recair em individuos de notória competência nos assuntos que lhes respeitam, devendo a escolha do especialista em questões de política colonial internacional recair, de preferência em um dos delegados à S. D. Nações.

Os vogais de nomeação servem pelo período de 3 anos, podendo ser reconduzidos por períodos de igual duração.

As funções de Deputados e Senadores são incompatíveis com as de vogal do Conselho.

Além dos vogais de nomeação atrás mencionados haverá no Conselho e dêle farão parte mais 2 vogais, tendo cada um o seu substituto, também de nomeação do Ministro, escolhido entre individuos de reconhecido mérito que hajam servido nas Colónias em cargos elevados da magistratura judicial. Estes 2 vogais, juntamente com todos ou parte dos vogais do C. S. Judiciário das Colónias, conforme o presidente determinar, formarão, sob a presidência do Vice-presidente do Con-

selho Superior das Colónias, a secção especial do Conselho Administrativo, Fiscal e de Contas.

Os directores gerais do Ministério das Colónias também podem assistir às sessões para que forem convocados pelo presidente, tomando parte nas discussões, mas sem voto.

Foi suprimida a categoria de *vogais eleitos*. Criticando a situação anterior dizia o Relatório do decreto de 1928 que reorganizou o Conselho, nas bases que estamos estudando, a propósito dos *vogais eleitos pelas Colónias*: «Mantendo a classe de vogais eleitos pelas colónias o referido decreto (12:110 de 13 de Agosto de 1926) deixava sobreviver agravado pelo novo processo de eleição, que, sem dúvida, obedecia a elevados intuits, um grave defeito. Em vez de compreender apenas, como até então, os maiores contribuintes de cada colónia, o sufrágio tornou-se extensivo a todos os cidadãos inscritos nos recenseamentos das respectivas províncias para cargos administrativos, sendo as eleições feitas pela legislação eleitoral nelas vigente.

«Num ou noutro ponto, em volta do representante da colónia e porventura em opposição com os seus desejos, desenhavam-se contra os governadores correntes que lhes ilaqueavam os movimentos. Uma ou outra vez terá sucedido que a própria escolha do candidato significava um acto de hostilidade e a sua eleição um combate à orientação governativa. Daqui as reclamações que tem surgido, as quais o Governo julga dever atender na intenção de eliminar perturbações e desfazer equívocos, sempre prejudiciais à administração ultramarina.» Esta medida do governo não foi, porém, bem recebida. Tem-se mesmo entendido não ser conveniente para o nosso prestígio viver em ditadura permanente em relação às colónias.

Atribuições e competência do C. S. das Colónias.

Compete ao Conselho:

Dar parecer sobre os assuntos para os quais a lei exige esse parecer, consultar sobre todos os outros assuntos de administração colonial a respeito dos quais seja ouvido pelo ministro, examinar os *Boletins Officiais* de todas as Colônias, expondo ao ministro, quando o julgar conveniente, as razões da sua discordância de quaisquer actos dos governos coloniais, exercer em relação às colônias as funções de *exame* e *visto*, com atribuições idênticas às do Conselho Superior das Finanças ⁽¹⁾ relativamente à Metrópole, e desempenhar todas as demais atribuições que lhe são ou forem conferidas por lei.

Dependem do parecer do Conselho:

1.º Os assuntos da competência legislativa do Ministro das Colônias, conforme as bases orgânicas da administração colonial;

2.º Os orçamentos coloniais;

3.º A procedência de acusações, comprovadas em processo disciplinar, que possam determinar a demissão de magistrados administrativos, ou de outros funcionários superiores da administração de qualquer colônia, nomeados pelo Ministro das Colônias ou sob proposta d'ele;

4.º As concessões de carácter económico, ou económico e político conjuntamente, da competência do Ministro das Colônias; interpretação ou modificação dessas concessões;

(1) Pelo dec. 16:108 esta função foi retirada ao C. S. das Colônias, passando para o Conselho Superior das Finanças.

O decreto 16:164 veio determinar que a função de *exame* e *visto* continuava a ser desempenhada transitóriamente por uma secção especial do C. S. das Colônias. Este regime, porém, desaparecerá quando o Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Colônias julgar oportuno regressar ao disposto no decreto 16:108, a que já nos referimos.

5.º As concessões de medalhas de serviços relevantes ou distintos no Ultramar;

6.º Quaisquer outros assuntos sôbre que por lei seja expressamente exigido prévio parecer do Conselho.

Quanto aos orçamentos coloniais, ao serem submetidos ao exame do Conselho, irão sempre acompanhados não só do relatório e dos mapas exigidos pelo artigo 4.º do decreto n.º 12:853 de 16 de Dezembro de 1926, e pelo art. 4.º do decreto n.º 15:734 de 11 de Agosto de 1918, e ainda do parecer fundamentado da Repartição de Fiscalização da Administração Financeira, mas também dos resumos trimestrais da conta da colónia respectiva, referentes ao último ano económico anterior àquele em que o orçamento foi elaborado, exigidos pela base orgânica n.º 33 da administração colonial e que deverão ser pontualmente remetidos ao Ministério até ao fim do trimestre imediato àquele a que respeitem.

Como tribunal supremo do contencioso administrativo e fiscal ou aduaneiro — compete ao Conselho conhecer:

1.º Das divergências entre os governadores e os tribunais administrativos das colónias sôbre recusas de visto a contractos ou outros actos ou diplomas da sua administração;

2.º Dos conflitos de jurisdição e competência entre tribunais ou autoridades administrativas, ou entre estes e os tribunais judiciais das colónias;

3.º Dos recursos interpostos dos tribunais coloniais de contencioso administrativo e fiscal ou aduaneiro;

4.º Dos recursos que dos actos, despacho ou decisões dos governadores de colónias, ainda quando precedidos de assentimento, de instruções ou ordens do Ministro, os interessados interpuserem por incompetência, excesso de poder, violação de leis ou regulamentos, ou ofensa de direitos adquiridos, excepto em questões de propriedade ou posse, ou sujeitas à competência doutros tribunais;

5.º Dos recursos que dos actos, despachos ou decisões dos mesmos magistrados coloniais forem interpostos por êles, ou, precedendo despacho do Ministro, pelo director geral respectivo, a bem da observância da lei ou do interesse geral e público e do Estado.

Como tribunal supremo de contas— compete ao Conselho:

1.º Julgar em 1.ª instância, com recurso de revisão para êle próprio, as contas dos tesoureiros gerais ou das entidades que nas Colónias prestam o serviço correspondente, e as contas da Agência Geral das Colónias ou doutro estabelecimento que, com séde na Metrópole e não administrado por Ministério diverso, desempenhe aqui serviços de tesouraria de uma ou mais colónias;

2.º Julgar em última instância os recursos interpostos de decisões proferidas pelos tribunais que nas colónias funcionam como tribunais de contas;

3.º Aplicar nos recursos ou outros processos pendentes perante êle a prescrição de 30 anos ininterruptos, sem distinção de boa ou má fé, às responsabilidades dos exactores no que respeita tanto a capital como a juros, contando-se aquele prazo desde o dia immediato ao último da gerência;

4.º Declarar a impossibilidade de julgamento de contas de exactores coloniais, de responsabilidade ainda não prescrita, mas de gerências anteriores a 1 de Julho de 1900.

Eis, nas suas linhas gerais, a organização e competência do C. S. das Colónias.

Quanto ao seu funcionamento, do que ficou dito se conclue que o Conselho funciona em *sessão plena*, em *sessão especial de Contencioso Administrativo Fiscal e de Contas*, e como *Conselho de Pautas Aduaneiras para o Ultramar*.

Pela alta competência das pessoas que o constituem, pela sua influência na administração colonial, exer-

cida pelos seus pareceres, pelo exame dos diplomas emanados dos governadores, pela sua acção como tribunal de recurso interpretando as disposições dos regulamentos de administração colonial e anulando as decisões dos governadores—o Conselho Superior das Colónias exerce uma acção muito importante na administração central das Colónias Portuguesas. Deve especialmente notar-se que dela fazem parte um especialista em questões de política e trabalho indígena e um especialista em questões de política colonial internacional, o que mostra o particular cuidado que Portugal consagra aos indígenas das suas Colónias e a atenção com que acompanha os trabalhos de cooperação internacional nas questões coloniais.

A organização que estudamos melhorou de uma maneira geral o funcionamento do Conselho, principalmente pelo aperfeiçoamento da secção do Contencioso Administrativo, revisão dos diplomas publicados pelos governadores das Colónias e eliminação das funções do Conselho Superior da Magistratura Judicial Ultramarina.

A falta de representação directa das Colónias e a possibilidade de nenhum dos seus componentes conhecer directamente alguma das Colónias ou pelo menos tê-la abandonado há muito tempo para a rapidez com que as cousas se transformam na acelerada vida colonial—constituem os defeitos mais salientes da actual organização, defeitos de resto fáceis de remediar.

109.º Junta Central de Trabalho e Emigração.—A *Junta Central de Trabalho e Emigração*, que fôra estabelecida no Regulamento do Trabalho Indígena de 14 de Outubro de 1914, foi remodelada pelo recente Código do Trabalho dos Indígenas das Colónias Portuguesas de Africa, de 6 de Dezembro de 1928.

Esta Junta é constituída por um representante do Conselho Superior das Colónias, um chefe de repar-

tição do Ministério e um representante de cada uma das Colónias da Guiné, S. Tomé, Angola e Moçambique, eleitos pelas respectivas associações agrícolas e industriais de entre os agricultores, industriais ou administradores das emprêsas industriais ou agrícolas da Colónia, com residência em Lisboa.

Compete a esta Junta: dar parecer sôbre as questões de trabalho e emigração nas Colónias Portuguesas, nomear vogais das Juntas locais de trabalho e administrar o cofre central de Trabalho e Repatriação.

Pelo especial conhecimento das questões relativas ao trabalho indígena, pela autoridade dos seus componentes, todos com largos anos de vida colonial e contacto com os indígenas e administradores das mais importantes emprêsas agrícolas das Colónias, tem esta Junta uma grande influência na resolução das questões relativas ao trabalho indígena nas Colónias Portuguesas.

110.º Conselho Superior de Obras Públicas e Minas.—O *Conselho Superior de Obras Públicas e Minas* é constituído por dezasseis vogais, engenheiros da especialidade, inspectores e directores dos serviços de Obras Públicas e Minas das Colónias. Está dividido em duas secções: de Obras Públicas e a de Minas, e reúne duas vezes por mês, *informando sôbre os assuntos da sua especialidade que lhe são submetidos pelo Ministro.*

111.º Conselho Superior Judiciário das Colónias.—O *Conselho Superior Judiciário das Colónias* é constituído pelo presidente, um juiz do Supremo Tribunal de Justiça escolhido pelo Ministro das Colónias, e dois vogais, juizes de 2.ª instância das Colónias (Tribunais da Relação de Luanda, Lourenço Marques e Goa), eleitos pelos desembargadores destas Relações. Os membros dêste Conselho servem por três anos, não podendo ser reconduzidos.

Compete ao Conselho Superior Judiciário das Colónias o exercício da jurisdição disciplinar sobre os magistrados e oficiais de justiça, a classificação dos juizes das Colónias para efeitos de promoção e transferência, as instruções aos magistrados sobre o serviço judicial, interpretação e aplicação das leis; é também o Conselho que escolhe o chefe da Repartição de Justiça e dos Cultos do Ministério das Colónias.

112.º **Comissão de Cartografia.**—A *Comissão de Cartografia* é constituída pelo presidente e cinco vogais permanentes escolhidos entre funcionários civis ou militares conhecidos por trabalhos e estudos geográficos e cartográficos, podendo haver adidos temporariamente à Comissão de Officiais de Marinha ou do Exército regressados do Ultramar e funcionários de obras públicas cuja consulta se torne necessária.

A *Comissão compete* o estudo dos assuntos geográficos relativos ao Ultramar, preparação de explorações geográficas, publicação de cartas, coordenação de dados e informações cartográficas, geográficas e meteorológicas relativas às Colónias.

Presidida durante largos anos pelo falecido almirante Ernesto de Vasconcelos, autoridade consagrada em questões de geografia colonial e história da geografia, a Comissão é actualmente dirigida pelo almirante Gago Coutinho, cujos trabalhos de navegação aérea tornaram universalmente conhecido.

A *Comissão de Cartografia se deve a elaboração* das mais recentes cartas das Colónias Portuguesas, a delimitação das fronteiras das grandes Colónias Africanas, a preparação de várias missões geográficas e hidrográficas e a publicação dos *Anais Meteorológicos das Colónias*, valioso repositório dos dados colhidos pelos observatórios e postos meteorológicos que a iniciativa do almirante Vasconcelos estabeleceu nas Colónias Portuguesas.

113.º **Considerações finais.**—Na fase de transformação dos organismos administrativos por que actualmente se está passando em Portugal é de esperar que a organização central das Colónias sofra em breve modificações que aumentem a sua eficiência. A facilidade de comunicações, a rapidez das transformações económicas e sociais, numa palavra, todas as condições da vida moderna, tornam difícil a conservação dos quadros tradicionais dos serviços públicos. Conjugar a necessidade dessas modificações e a continuidade que caracteriza a administração pública constitue a grande dificuldade a vencer na futura reorganização do Ministério das Colónias. Portugal há-de saber resolver este problema e as modificações realizadas nos últimos anos na administração colonial mostram o ardente desejo de lhe encontrar a melhor solução.

O Ministério das Colónias no estrangeiro

SUMÁRIO:

114.º — A Secretaria de Estado das Colónias na Inglaterra; antecedentes históricos; 115.º — A “Secretary of State for Colonies and Dominions” e a “Secretary of State for India”; 116.º — Organismos auxiliares e serviços anexos; 117.º — O Ministério das Colónias em França e seus organismos auxiliares; 118.º — Organização do Ministério das Colónias e organismos auxiliares na Bélgica; 119.º — O Ministério das Colónias na Itália; sua organização; 120.º — O “Consiglio Superiore Coloniale” e o “Istituto Colonial-Fascista”.

114.º **A Secretaria de Estado das Colónias na Inglaterra; antecedentes históricos.** — A primeira organização central autónoma criada na Inglaterra e destinada a ocupar-se de assuntos coloniais foi o *Committee of Privy Council* cuja criação data de 4 de Julho de 1660. Em Dezembro do mesmo ano foi criado o *Council of Foreing Plantations*, destinado a ocupar-se das «plantações», o qual em 1672 se ligou ao *Council of Trade* passando a denominar-se *Council of Trade and Plantations*. Foi extinto em 1677 para ser novamente criado em 1695 e definitivamente extinto em 1784, data em que foi criado o *Board of Control*.

O *Council of Trade and Plantations* foi muito importante porque até à criação do *Board of Control* era êle quem dirigia todos os assuntos referentes à Índia.

Em 1768 havia na Inglaterra apenas duas Secretarias de Estado, uma criada no tempo de Henrique III, outra criada em 1539 (1).

Verificou-se então a necessidade de uma nova Secretaria de Estado destinada a resolver os assuntos referentes às colónias e à América e criou-se em 1768 a primeira Secretaria de Estado das Colónias, junto à qual passou a funcionar o *Council of Trade and Plantations* a que já nos referimos.

Durou até à independência da América a Secretaria das Colónias, tendo sido extinta pelo *Burke's Act* de 1782. O *Council* teve a mesma sorte. Os assuntos referentes às *plantações* passaram a ser tratados pelo *Committee of the Privy Council*, e todos os negócios coloniais passaram a constituir um ramo do *Home Department* (2). Mais tarde, em 1784, criou-se um novo *Committee for trade and Foreign Plantations* para onde transitaram todos os negócios referentes às *plantações*. Este novo *Committee* ainda hoje existe com o nome de *Board of Trade*, mas desde 1794 deixou de se ocupar de assuntos coloniais. É que neste ano Mr. Dundas, mais tarde Lord Melville, nomeado em 1793 Secretário de Estado do «Home Office», assumiu o cargo de *Secretary for War*, que a guerra com a França fizera criar, ao

(1) Uma terceira Secretaria criada em 1708 fôra extinta em 1746. Sobre toda a matéria referente a êste número do sumário. Vid. *Dominions Office and Colonial Office List, 1929*; *Statesman year Book, 1930*; Dr. Gonçalves Pereira, ob. cit.

(2) Com a extinção da Secretaria das Colónias os assuntos das duas Secretarias existentes foram divididos em internos (Home) e externos (Foreign); os assuntos coloniais eram tratados no *Home Department*.

mesmo tempo que, juntamente com a nova secretaria, se criava uma outra: a *Secretary of State for Colonies*, ambas dirigidas pelo mesmo ministro.

Terminada a guerra com a França verificou-se que os assuntos coloniais passaram a ser a primeira ocupação da Secretaria, inicialmente destinada a tratar de assuntos militares, e que em virtude da função que exercia passou a denominar-se apenas *Secretary of State for Colonies*. Esta Secretaria de Estado ainda hoje existe, e com a criação dos *Dominions Office* em 1925, passou a denominar-se *Secretary of State for Colonies and Dominions*, ou então simplesmente *Colonial Office*.

115.º A “**Secretary of State for Colonies and Dominions**” e a “**Secretary of State for India**”. — Actualmente os assuntos referentes às possessões britânicas de além-mar não estão centralizadas, tal como acontece nas outras nações coloniais, em um único organismo central.

Existem três Secretarias onde são tratados assuntos referentes às possessões britânicas:

I) *Secretary of State for India* — que constitue um ministério à parte, dirigida por um ministro;

II) *Secretary of State for Dominions Affairs*. — Criado em Julho de 1925, e que é conhecido por *Dominion Office*; e

III) *Secretary of State for Colonies*. — É conhecido pelo *Colonial office* e está ligado ao *Dominions Office* formando uma secretaria única denominada *Secretary of State for Colonies and Dominions*, dirigida pelo ministro das Colónias.

Praticamente existem, portanto, duas secretarias: a que trata dos assuntos referentes à Índia e a que se ocupa dos *domínios* e *colónias* britânicas, — o *Colonial Office*.

Vamos estudar, mais ou menos detalhadamente, cada um dos organismos indicados, começando pela *Secretary of State for India*.—O Parlamento inglês definiu a Índia como sendo *toda aquela parte da grande península indiana que está, directa ou indirectamente, sob as leis ou sob a protecção britânica*.

Tão importante é esta colónia que a Inglaterra criou, para resolver os assuntos referentes a ela, um ministério autónomo, dirigido por um ministro. Este ministério ou secretaria é assistido de um Conselho que não pode ter menos de 8 nem mais de 12 membros, nomeados pelo ministro respectivo, por 5 anos.

E' condição indispensável para se ser membro do Conselho ter vivido 10 anos na Índia e ter deixado aquela colónia há menos de 5 anos, contados até à data da nomeação.

O cargo de vogal do Conselho é incompatível com o de membro do Parlamento.

O Conselho não pode legislar: a sua função é de resolver os assuntos pendentes entre o Reino Unido e a Índia e controlar as despesas públicas daquela colónia. Nenhuma despesa pública poderá ser feita, quer na Índia quer fora dela sem que tenha sido aprovada pelos votos da maioria dos membros do Conselho.

O govêrno da Índia envia ao Conselho um Alto Comissário, que é o agente no Governador Geral do Conselho e em certos casos, dos governadores provinciais, e cuja função é conduzir, em nome do governador geral, os assuntos por êle submetidos ao Conselho.

Secretary of State for Dominions Affairs.—Até Julho de 1925 todas as secções do Império Britânico fóra da Grão Bretanha e da Irlanda, eram dirigidas pelo *Colonial Office*. Nessa altura foi criada uma nova Secretaria cuja função é tratar de todos os assuntos referentes aos *Dominions*, à *self-governing colony*

da Rodésia do Sul e aos territórios sul-africanos da Basutolândia, Bechuanalândia e Suazilândia.

Compete ainda a esta Secretaria tratar de todos os assuntos referentes às Conferências Imperiais.

Quando tratamos da administração central das colônias inglesas vimos a definição da palavra *Dominions*, dada pela importante Conferência Imperial de 1926. No seu texto inglês a definição dos *dominions* é a seguinte: *outonomous Communities within the British Empire equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or foreign affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations.*

A palavra *Dominions* é a abreviatura oficial da expressão *self-governing Dominions*. A esta categoria de possessões britânicas pertencem apenas, como já vimos, a Austrália, Canadá, Estado Livre da Irlanda, Terra Nova, Africa do Sul e Nova Zelândia.

Secretary of State for Colonies.—Esta importante Secretaria de Estado *ocupa-se de questões referentes aos Mandatos Coloniais, Protectorados e Colônias* (1).

É superiormente dirigida pelo Ministro das Colônias (*Secretary of State*) assistido de um sub-secretário permanente (*Permanent under-Secretary*) e três sub-secretários de Estado adjuntos.

O *Colonial Office* está assim dividido:

(1) A palavra *colony* é a abreviatura oficial da expressão «*Colony not possessing responsible Government*». Inclue todas as possessões quer estas possuam ou não assembleia legislativa, e as *Crown colonies*, isto é, «*Those Colonies in which Crown retains control of legislation*». Dela ficam excluídos os protectorados e os mandatos coloniais.

I) — **Colonies and Protectorates Division.** Sub-dividida nas seguintes repartições:

a) *The west India Department.* — Compreende: Jamaica, ilhas Turkish, Honduras, Brahamas, Bermuda, Trinidad, Barbados, ilhas Windward, Leeward e Falkland;

b) *The Far Eastern Department.* — Abrange: Hong-Kong, Wei-Hai-Wei, os Straits Settlements, os estados malaios e os assuntos referentes aos protectorados de Sarawak e Norte Borneo;

c) *The Ceylon and Mauritius.* — Ocupa-se dos assuntos que dizem respeito ao Ceilão, Maurícias, ilhas Seichelles, Fiji, e dos negócios do Pacífico Ocidental;

d) *The East African Department.* — Ocupa-se de Zanzibar, Uganda e Kênia.

e) *The Tanganika and Somaliland.* — Ocupa-se dos negócios referentes ao território sob mandato de Tanganika, Niassalândia, Somalilândia e Norte da Rodésia;

f) *The Nigeria Department.* — Trata dos assuntos referentes à Nigéria e ao Camarão.

g) *The Gold Cost and Mediterranean Department.* — Por esta repartição correm os assuntos referentes à Gambia, Costa do Ouro, Serra Leôa, Askanti, Togolândia, Gibraltar, Malta e Chipre.

II) **Diddle Eastern Division.** — Esta divisão foi criada em Março de 1921 e destina-se a tratar de todos os assuntos referentes ao Iraq, Palestina, Aden, e todas as regiões árabes sob influência britânica.

III) **General Department.** — Trata de diversos assuntos, tais como: correspondência, promoções, correios, telégrafos, convenções internacionais, tratados de comércio, cartas patentes, biblioteca, imprensa, S. D. Nações, questões militares, saúde, educação, promoções e transferências de funcionários, etc., etc.

Tal é a organização do *Colonial Office* que é o organismo mais importante da administração colonial inglesa, e junto do qual funciona, como dissemos, o *Dominions Office*, que é superiormente dirigido pelo mesmo ministro.

116.º **Organismos auxiliares e serviços ane-xos.**—Na Inglaterra existem numerosos e muito importantes organismos que na administração e na vida colonial inglesa desempenham papel de grande relêvo.

Sem a pretensão de os enumerar a todos, vamos indicar os mais importantes:

The Imperial Institute.—Foi criado por ocasião do jubileu da Rainha Vitória, que o inaugurou em Maio de 1893. O principal objectivo do *Institute* é promover por via de investigações técnicas, informações, etc., a utilização de todos os recursos comerciais e industriais do império britânico.

O *Institute* está sob a direcção conjunta do *Board of Trade* e do *Colonial Office*, desde 1907.

Colonial Audit Department.—É uma espécie de auditoria fiscal das Colónias, cuja função é, como o próprio nome indica, fiscalizar as contas públicas de certas colónias e protectorados. Existe uma auditoria central dirigida pelo «Director of Colonial Audit» assistido de dois sub-directores adjuntos (Assistant Directors) e dois auditores, e que tem a sua sede em Londres. Nas colónias e protectorados existem também auditores locais.

The Crown Agents for the Colonies.—Os agentes gerais das colónias actuam como representantes comerciais e financeiros no Reino Unido, dos governos de todas as colónias, pela administração das quais o Ministério das Colónias é responsável.

Embora os agentes gerais recebam instruções directamente dos governadores coloniais, são contudo superiormente fiscalizados pela Secretaria de Estado das Colónias.

Os agentes gerais não representam nem o Vice-Rei da Índia nem o Governador Geral dos Dominions; podem contudo, com autorização da Secretaria de Estado, tratar negócios que digam respeito aos governos dos territórios sob a protecção de Sua Majestade, a territórios sob mandato, bem como a Corpos Administrativos, autoridades marítimas, coloniais, etc.

Hoje os *Crown Agents* são nomeados pelo Ministro das Colónias; até 1833, porém, cada colónia indicava o seu agente em Londres. Nesse ano todas as agências foram reunidas em uma só, com excepção de seis, que por algum tempo continuaram representando alguns governos indianos.

The Imperial Economic Committee.— Foi criado em 1925, como consequência da Conferência Imperial de 1923 e destina-se a desenvolver dentro do Reino Unido o consumo de produtos coloniais, os quais devem ser adquiridos nas colónias inglesas, de preferência a qualquer outra parte.

Assim, não só desenvolve na Inglaterra o mercado dos produtos coloniais ingleses como também promove o interesse tanto dos consumidores como dos produtores.

Existem mais na Inglaterra o *Colonial Survey Committee* criado em 1905 e reorganizado em 1912, o *Colonial Advisory Medical and Sanitary Committee* criado em 1909 e que se ocupa de questões médicas e sanitárias ligadas à África tropical; o *African Liquor Traffic Control Committee* que trata de todas as questões relacionadas com a entrada de bebidas alcoólicas nas colónias e protectorados ingleses da África; o *Advisory Committee on Education in the Colonies*, criado em 1928 e que se destina a ocupar-se de questões referentes à educação e progresso nas colónias; o *Committee for Research in the Dependencies of Falkland Islands* criado em 1923 e que deu origem à organização da *Marine Biological Station of South Georgia* que é uma importante estação marítima biológica; o *Bureau*

of Hygiene and Tropical Diseases que trata de assuntos referentes a doenças tropicais, em homens ou animais; o *Imperial Bureau of Entomology* fundado em princípios de 1913 e destinado a impulsionar e a orientar os trabalhos sôbre entomologia colonial, flora e fauna; o *Imperial Bureau of Mycology*, fundado em 1920 em virtude de um voto unânimemente formulado na *Imperial War Conference* de 1918 sôbre a necessidade de um órgão que centralizasse as investigações dos micologistas em todo o Império e estudasse a forma de combater as doenças das plantas; o *Royal Botanic Garden*, jardim botânico, que data de 1759 e que possui importantíssimas coleções de floras coloniais; o *London School of Hygiene and Tropical Medicine*, a escola de medicina tropical da Universidade de Londres, etc., etc.

Os institutos atrás citados têm character official. Existem além disso, organismos particulares e associações importantes ligados às colônias. Tais são entre outros, o *Royal Empire Society* fundado em 1868 com o nome de Royal Colonial Institute, sob o patrocínio de S. M. Britânica; a *Society of Comparative Legislation* que se destina a promover o estudo das legislações dos diferentes países e em especial dos *Domínios britânicos* e dos *Estados Unidos da América*; o *Corona Club* fundado por *Mr. Chamberlain* em 1900, que reúne todos os anos, em um banquete presidido pelo Ministro das Colônias, todos os sócios, e onde se debatem importantes problemas; o *Ceylon Association in London* que data de 1888, etc., etc.

Como se vê pelo exposto, nada de parecido com o que se passa entre nós...

117.º O Ministério das Colônias em França e seus organismos auxiliares. — Durante muito tempo a organização do Ministério das Colônias em França oscilou entre o critério administrativo e o critério geográfico.

A primeira organização do Ministério das Colónias francês data de 23 de Maio de 1896, modificada parcialmente em 1898, em Abril de 1900, em Maio de 1911 e em Junho de 1919, foi finalmente revogada em 30 de Julho de 1920, data em que foi publicada a reforma do ministro das Colónias *Albert Serrault*, actualmente em vigor.

A organização de 1896 seguiu um critério mixto inclinando-se, porém, pelo da repartição geográfica que, segundo Giraut, é mais simples e mais prático em face da grande diversidade das possessões francesas.

Além do gabinete do Ministro, a organização de 1896 compreendia um Secretariado Geral e três direcções assim denominadas:

- 1.^a direcção: Africa.
- 2.^a direcção: Asia, América, Oceânia.
- 3.^a direcção: Contabilidade.

Depois das sucessivas reformas parciais acima apontadas, foi decretada em 30 de Julho de 1920 uma reorganização geral do ministério, baseada no *critério administrativo*, e que deu ao Ministério das Colónias francês a sua organização actual.

Segundo esta reforma o ministério tem a seguinte divisão interna:

- I) Gabinete do Ministro com o Secretariado;
- II) Direcção Política;
- III) Direcção Económica;
- IV) Direcção dos Serviços Militares;
- V) Direcção de Fiscalização;
- VI) Direcção do Pessoal e da Contabilidade;
- VII) Direcção Geral de Saúde;
- VIII) Serviço de Marinha Mercante.

A Direcção Política está sub-dividida em duas direcções que se ocupam respectivamente:

- a) *da Indo-China e pequenas colónias*;
- b) *das Colónias da Africa e Madagascar*.

Estas sub-divisões obedeceram sem dúvida ao critério geográfico.

Junto do Ministério das Colónias funcionam numerosos organismos (*Comité Consultif de défense; Comité de travaux publics; Commission des Missions Coloniales; Commission des concessions coloniales*, etc., etc.) e dêle dependem não só a *Agência Geral das Colónias*, criada em 1919, como também a *Escola Colonial* e o *Jardim Colonial*, que tem como anexo a *Escola Nacional Superior de Agricultura Colonial* em Nogent-sur-Marne.

O Conselho Superior das Colónias em França.
— O mais importante de todos os organismos auxiliares é o *Conselho Superior das Colónias*, criado em 19 de Outubro de 1883 e sucessivamente reorganizado até 1927.

Pela organização 1883 o *Conselho* era numerosíssimo: basta dizer-se que dêle faziam parte todos os deputados e senadores eleitos pelas colónias, 12 delegados eleitos nas colónias e protectorados, 18 membros escolhidos no Conselho de Estado ou entre funcionários categorizados dos diferentes ministérios, um número ilimitado de membros designados pelo ministro entre indivíduos de reconhecida competência em assuntos coloniais, etc., etc. Um verdadeiro parlamento colonial.

Nunca foi possível convocar o Conselho até 1896 data em que foi publicado um decreto que criou, no seio do mesmo Conselho, uma comissão permanente composta apenas de 16 membros, e que era habitualmente consultada.

Em 1920 foi publicada uma nova organização do Conselho, mais tarde modificada em 1925 e em 1927.

Segundo a nova reforma o *Conselho Superior das Colónias* é formado por 3 *conselhos* de carácter consultivo, que têm autonomia para reunir e deliberar em separado.

Os conselhos são os seguintes :

- I) *Alto Conselho Colonial.*
- II) *Conselho Económico das Colónias.*
- III) *Conselho de Legislação Colonial.*

Cada um dêles, como o próprio nome indica, tem uma função especial. Assim :

O *Alto Conselho Colonial.* — Tem por objectivo manter o equilibrio, a estabilidade e *l'esprit de suite* na política colonial francesa. Reúne obrigatõriamente duas vezes por ano e é composto de antigos ministros das colónias, antigos governadores gerais e de delegados dos Ministérios da Guerra, Marinha e Negócios Estrangeiros.

O *Conselho económico das Colónias.* — Os membros dêste Conselho estão divididos em 7 secções, conforme se trata de deliberar sôbre produtos de alimentação, matérias gordas, téxteis, produtos mineiros e combustíveis minerais, produtos florestais e vegetais, transportes marítimos, turismo e propaganda colonial.

Este conselho reúne uma vez por ano, pelo menos, e é composto pelos senadores e deputados coloniais, por delegados eleitos pelas colónias em número de 14, por membros especializados em questões económicas, financeiras, industriais, comerciais, agrícolas e marítimas que têm ligações com as colónias, pelo Director da Agência Geral das Colónias e directores das agências económicas dos governos coloniais, e finalmente por um representante de cada um dos departamentos de comércio, das finanças, da agricultura, da marinha mercante, dos trabalhos públicos, do trabalho e da instrução pública.

Os delegados eleitos representam a Guiné, Costa do Marfim, Dahomé, Sudão, Africa Equatorial Francesa, Madagáscar Ocidental e Oriental, Comores, Nova Colónia, S. Pedro e Miquelon, Cambodja, Anão e Tonquim.

São *eleitores* para membro dêste Conselho os cidadãos franceses que residam na colónia, pelo menos

há mais de 6 meses; *são elegíveis* os cidadãos franceses maiores de 25 anos que não sejam funcionários do Estado ou corporações locais coloniais.

A duração do mandato é de 4 anos.

O *Conselho de Legislação Colonial*. — Constitue a 3.^a secção do Conselho Superior das Colónias e tem voto consultivo sôbre as reformas a introduzir na legislação colonial.

Os membros dêste conselho, que reúne ao menos uma vez por trimestre, são escolhidos entre personalidades de reconhecido mérito e que possuam conhecimentos administrativos e jurídicos.

Neste Conselho estão representadas as entidades seguintes: os Ministros da Justiça e das Finanças; o Conselho de Estado e o Tribunal de Contas.

Os vogais eleitos pelas colónias também podem ser convidados.

Tal é, nas suas linhas gerais a organização dos diversos conselhos que formam o Conselho Superior das Colónias. Este pode reunir em *sessão plena*, o que raras vezes sucede.

Há uma secção permanente, composta de 20 vogais e presidida pelo presidente do Conselho Económico.

As reuniões dos diversos Conselhos realizam-se no último trimestre de cada ano, podendo continuar as suas sessões nos 5 primeiros meses do ano seguinte. A secção permanente é convocada nos intervalos das sessões. Podem ser convidados para as reuniões o Agente Geral das Colónias ou os Governadores Gerais que se encontrarem em Paris.

O presidente do Conselho é o Ministro das Colónias, e são por êle designados os vice-presidentes de cada Conselho.

Em 1927 foi criado o *Secretariado Geral* cuja função é preparar o expediente, organizar os processos e elaborar o relatório anual publicado no *Jornal Oficial*.

O Conselho é numeroso, como se vê pelo que atrás expusemos. O número dos seus membros não chega, porém, a 100 porque então o Conselho seria um verdadeiro parlamento.

Já no Congresso Colonial nacional de 1889 se discutiu acaloradamente este assunto. Uns queriam fazer do Conselho Superior das Colónias uma espécie de Conselho de Estado, composto por um reduzido número de altos funcionários encarregados de manter as tradições e a continuidade da política colonial francesa; outros queriam fazer dele uma assembleia com carácter puramente económico, onde seriam excluídos os deputados e senadores pelas colónias. Queriam outros converter o Conselho num verdadeiro parlamento colonial, o que tornava inútil a entrada, no parlamento metropolitano, dos representantes coloniais; finalmente outros ainda eram de opinião absolutamente oposta: o conselho devia ser suprimido pura e simplesmente e a todas as colónias devia atribuir-se o direito de eleger deputados e senadores para o parlamento metropolitano (1).

Não foi adoptada nenhuma das soluções propostas: ainda segundo o conhecido escritor colonial *Girault*, o critério que convinha não foi seguido porque se preferiu adoptar o mais cómodo, embora menos conveniente.

118.º Organização do Ministério das Colónias e organismos auxiliares, na Bélgica. — Como já tivemos ocasião de dizer, na Bélgica existe um ministério privativo para tratar dos assuntos referentes à grande colónia do Congo.

O Ministério das Colónias da Bélgica está organizado conforme o esquema que a seguir reproduzimos:

(1) Girault, ob. cit., pág. 701, vol. I.

- I) Gabinete do ministro.
- II) Secretariado geral.
- III) Consultor jurídico.
- IV) Nove direcções gerais.

Vamos occuparmo-nos destas últimas.

A 1.^a Direcção Geral chama-se de *Justiça e Negócios Indígenas* e está subdividida em duas secções:

a) Que trata da administração da Justiça, notariado, recepção e transmissão de actos jurídicos, legislação civil e comercial;

b) Que trata de impostos indígenas.

A 2.^a Direcção Geral trata de *negócios políticos e administrativos* e está subdividida em 2 secções:

a) Que se occupa de instituições políticas e organização administrativa, legislação penal e regime penitenciário, estado civil e sucessões, relações com o Conselho Colonial;

b) Trata de negócios estrangeiros, relações das autoridades locais com os cônsules, extradição.

A 3.^a Direcção Geral é de *Finanças* e comprehende cinco secções:

a) Trata de: alfândegas, imposto pessoal, percepção de impostos indígenas e de rendimentos de domínio e minas;

b) Occupa-se de: administração da dívida pública colonial, formação e apresentação dos orçamentos metropolitanos e coloniais, *contrôle* das receitas cobradas e despesas ordenadas na metrópole sobre esses orçamentos;

c) Trata de: contabilidade geral das receitas e despesas sobre o orçamento colonial, contas especiais das *regies*, relações com o Tribunal de contas;

d) Occupa-se de: Ordenamento e contabilidade das despesas do orçamento metropolitano e fundos especiais;

e) Trata de: serviço das receitas relacionadas com o orçamento colonial, ordenamento das despesas

sobre esse orçamento, regularização das escritas relativas a essas operações, regime monetário das colónias e caixa económica.

A 4.^a *Direcção Geral, denominada de domínio, indústria e comércio* possui as seguintes secções:

a) Trata de domínio, indústria, concessões de domínio industriais e de serviço público, exame das propostas, elaboração das actas de concessão e execução, mão de obra e inspecção de trabalho;

b) Ocupa-se de: legislação e concessões mineiras, incluindo exame de propostas, elaboração de actas de concessão e execução;

c) Trata do regime predial e cadastro, na sua parte administrativa;

d) Trata do comércio, patentes, marcas de fábrica, modelos e desenhos industriais, actas das sociedades e tarifas de transporte;

e) Ocupa-se do *Office Colonial*, de que falaremos em breve, da imigração, estatística e documentação económica, informações, a cujo cargo estão a propaganda colonial, as conferências de vulgarização e a participação nas exposições.

A 5.^a *Direcção Geral é de trabalhos públicos e vias de comunicação*. — Nela há apenas duas secções a saber:

a) Ocupa-se de trabalhos públicos e de construções civis, serviço hidrográfico, concessões de serviços públicos e estabelecimento das condições técnicas dos cadernos de encargos;

b) Trata da exploração das minas, das linhas de caminho de ferro e de navegação e do serviço dos correios, telégrafos e telefones.

A 6.^a *Direcção Geral chama-se do pessoal e da força pública* e compreende duas secções:

a) Pessoal metropolitano e colonial;

b) Força pública, serviço geodésico, cartográfico e cadastral.

A 7.^a Direcção é de instrução pública e está sub-dividida em três secções:

a) Instrução pública, missões religiosas, cultos e beneficência;

b) Ensino e preparação colonial, Universidade Colonial e Escola Colonial, Escola de Medicina Tropical, museu, laboratório e biblioteca;

c) Organização dos serviços médicos.

A 8.^a Direcção Geral denomina-se de Agricultura. Está subdividida em 2 secções:

a) Culturas coloniais e plantações experimentais do Estado, jardim colonial e jardim botânico de *Eala*, serviços florestais, concessões agrícolas, florestais e estabelecimento das condições técnicas dos cadernos de encargos.

b) Agricultura indígena, colonização agrícola, pecuária, serviços de veterinária, serviço meteorológico, laboratórios agrícolas, caça e pesca, reservas de flora e da fauna e hidráulica agrícola.

A 9.^a Direcção geral subdivide-se em 4 secções:

a) Expedição, tradução, Boletim Oficial, inserções no *Monitor Belga*, conservação dos originais dos decretos e portarias reais, ordens, condecorações cívicas e legislação;

b) Abastecimentos, compras e mercados, adjudicações e respectivos cadernos de encargos para trabalhos e fornecimentos, *contrôle* dos fornecimentos, recepção e penalidades, oficina de embalagem, transporte de abastecimentos, material e fornecimentos para o *departamento*, economato;

c) *Contrôle* orçamental das requisições, contabilidade das matérias, contractos de navegação de transporte e de seguros;

d) Pensões coloniais, caixa de viúvas e órfãos do *departamento*.

Tal é a organização do Ministério das Colónias na Bélgica.

Office Colonial. — Vimos que uma das secções da 4.^a direcção geral do ministério funciona um organismo denominado *Office Colonial* que, pelas suas características nitidamente comerciais e pelo importante papel que desempenha, merece ser estudado.

Fundado em Novembro de 1908, a sua organização foi pouco depois modificada no sentido de servir melhor o comércio, ao qual informa regular e gratuitamente, através do seu *Boletim*, sobre todos os produtos coloniais que possam interessar o consumidor metropolitano, sobre os mercados coloniais possíveis, condições de transporte mais económicas para cada categoria de produtos bem como os modos de embalagem, etc., etc.

O *Office Colonial*, é além disso, encarregado de organizar exposições de produtos que a Bélgica exporta para as colónias e de manter uma verdadeira e permanente exposição não só de produtos que as colónias exportam, como também das principais mercadorias estrangeiras que o Congo Belga importa.

Pelo exposto se vê a importância deste organismo que tão útil tem sido ao comércio colonial da Bélgica.

Conselho Colonial. — De natureza diversa é o *Conselho Colonial* que, pela função que exerce, é um dos mais importantes órgãos auxiliares e de consulta do Ministério.

O Conselho, cujas resoluções são tornadas públicas, é ouvido sobre os projectos de decreto, os decretos de urgência e quaisquer outras questões que o Rei entender que deve ouvir a opinião do Conselho, o qual tem um prazo de 25 dias para se pronunciar.

A composição do Conselho é a seguinte:

a) *Um presidente* que é o Ministro das Colónias, mas que nas suas funções é substituído por um Vice-presidente de nomeação régia, entre os membros do Conselho.

b) *Catorze conselheiros*, sendo oito de nomeação régia, três escolhidos pelo Senado e três pela Câmara

dos Representantes. O lugar de conselheiro é, porém, incompatível com o de membro do Parlamento.

Institut Royal Colonial Belge. — Em Setembro de 1928 foi criado este Instituto que funciona sob a alta autoridade do Ministro das Colónias da Bélgica, e cujo objecto é organizar a propaganda colonial no ensino superior, assegurar a ligação entre os diferentes organismos que se ocupam de estudos coloniais e empreender todos os estudos científicos concernentes á colonização.

O Instituto Colonial Belga está dividido em 3 secções, possuindo cada uma 15 membros; o Instituto tem ainda mais 30 membros nacionais e estrangeiros, nomeados pelo Rei, sob proposta do Ministro das Colónias.

As três secções em que o Instituto se divide são as seguintes:

I) *Secção de Ciências Morais e Políticas:* — Ocupa-se especialmente de questões de história, política indígena, legislação colonial, etnologia, linguística, literatura, etc.;

II) *Secção de Ciências Naturais e Médicas:* Ocupa-se de questões de geografia física e económica, de geologia, de química, botânica, zoologia e entomologia, higiene e medicina, agricultura e criação;

III) *Secção de Ciências Técnicas:* — Ocupa-se de questões de transportes, comunicações, engenharia civil, material colonial, utensilhagem e exploração de minas.

Cada secção nomeia o seu presidente e é entre os três nomeados que o Rei escolhe o Presidente do Instituto.

As secções realizam, cada uma em separado, reuniões mensais obrigatórias, excepto um Agosto e Setembro. Anualmente as secções reúnem-se em sessão conjunta.

O Instituto é sempre ouvido pelo Ministro sobre todos os projectos que possam interessar os fins para que foi criado.

Para melhor conseguir os seus objectivos o Instituto

pode subsidiar sábios que se ocupem de questões que lhe dizem respeito, organizar cursos nos estabelecimentos de ensino superior, promover séries de conferências científicas, adquirir colecções de estudo e material de trabalho, etc., etc.

119.º O Ministério das Colónias na Itália; sua organização. — O Ministério das Colónias na Itália, foi reorganizado em Novembro de 1926, seguindo-se, porém, como na organização anterior, o *critério geográfico*.

A organização em vigor é a seguinte:

- a) *Gabinete do Ministro;*
- b) *Direcção Geral da Africa Setentrional;*
- c) *Direcção Geral da Africa Oriental.*

Junto do Ministro funciona um Sub-Secretariado de Estado das Colónias que trata de assuntos referentes à emigração, seguros sociais, organização e tutela do trabalho nas Colónias explorações, missões geográficas e científicas, informações comerciais, industriais e agrícolas, etc., etc.

Subordinado directamente ao ministro existem duas repartições: *a do pessoal* e *a militar*. Esta última ocupa-se de todos os assuntos referentes à defesa das colónias, serviços aéreos e ligações com o ministério da Guerra, etc.

As Direcções Gerais da Africa Setentrional e Oriental estão subdivididas em 3 repartições, cada uma, assim denominadas:

a) *Repartição dos negócios políticos (affari politici)* — Ocupa-se de questões políticas de carácter internacional, serviços de informações políticas, vigilância e protecção de indígenas coloniais na Itália, passaportes, etc., etc.

b) *Repartição dos negócios gerais e administrativos* — (*Affari general ed amministrativi*) — Ocupa-se

dos assuntos que se referem à justiça, obras públicas, etc.

c) *Repartição dos negócios económicos e financeiros* — *Affari economici e finanziari*). Ocupa-se de questões relativas a concessões, emigrações, comércio e indústria, seguros sociais, caça, pesca, tráfico marítimo e ferroviário, crédito, bancos, monografias, questões monetárias, etc.

Existem mais as seguintes Repartições comuns às duas Direcções Gerais:

- a) Repartição dos Serviços da Marinha;
- b) Repartição de Instrução e Arqueologia;
- c) Repartição dos Caminhos de Ferro;
- d) Repartição dos serviços postais e eléctricos.

Existe ainda uma importante repartição denominada *Ufficio Studi e Propaganda* que se ocupa do estudo do movimento colonial internacional em relação às colónias italianas, do movimento islâmico, do direito comparativo colonial, redige monografias sobre as colónias italianas, ocupa-se das relações entre o Ministério das Colónias e outros institutos de cultura colonial, das explorações e missões geográficas e científicas, do boletim oficial do ministério, coordenamento das informações políticas e comerciais, da propaganda colonial no campo político, comercial, industrial e agrícola, serviços cartográficos, congressos, traduções, etc.

A contabilidade das colónias depende da Contabilidade Geral do Estado e está dividida em três secções: duas correspondentes às duas Direcções Gerais, e uma que se ocupa dos serviços centrais e técnicos.

E' à Contabilidade que compete informar sobre os orçamentos coloniais.

Resta-nos referir apenas a diversas repartições referentes às colónias, existentes em outros ministérios.

No Ministério da Guerra existe um *Ufficio Colonie Comando Corpo Stato Maggiore R. Esercito*; no Ministério dos Negócios Estrangeiros uma *Direzione Gene-*

rale Affari Politici Comercial e Privati d'Europa e Levante, e finalmente no Ministério das Comunicações um *Ispettorato dei Servizi Marittimi*.

Tal é a organização dos órgãos centrais da administração colonial italiana, particularmente interessante no que diz respeito à propaganda das Colónias.

120.º O "**Consiglio Superiore Coloniale**," e o "**Istituto Coloniale Fascista**,". — Quando em 1912 foi criado em Itália o Ministério das Colónias já existia, desde 1903, um *Conselho Superior das Colónias*, junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Com a criação do novo ministério organizou-se uma junta superior administrativa, em 1912, mas pelo decreto régio número 1:817, de 31 de Dezembro de 1922, foi reorganizado o *Consiglio Superiore Coloniale*, sucessivamente modificado em 1926, 1927 e 1928.

Composição do Conselho:—Pelo decreto real de 17 de Dezembro de 1928, que entrou em vigor a 14 de Janeiro de 1929, o Conselho passou a ter a seguinte composição:

- 1.º O Sub-secretário de Estado das Colónias, que é o presidente;
 - 2.º Quatro representantes do Parlamento, sendo dois por cada uma das Assembleias Legislativas, e eleitos entre os seus membros;
 - 3.º O Presidente do Instituto Colonial Fascista;
 - 4.º Dois membros do Conselho de Estado;
 - 5.º Um membro do Tribunal de Contas;
 - 6.º Um membro da Avocatura Geral do Tesouro Público;
 - 7.º Um membro do Conselho Superior dos Trabalhos Públicos;
 - 8.º Um funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
-

9.º O Director Geral da Saúde Pública junto do Ministério do Interior;

10.º O Director Geral das Alfândegas junto do Ministério das Finanças;

11.º O Director Geral da Marinha Mercante, ou em caso de impedimento, um funcionário civil ou militar, delegado por êle, desde que não seja de categoria ou patente inferior;

12.º Um representante de cada um dos Ministérios da Marinha, dos trabalhos públicos e da Economia Nacional;

13.º Os dois Directores Gerais, o Chefe do Pessoal, o Inspector geral, o Chefe da Direcção Especial dos Estudos relativos à expansão colonial, informações, imprensa e propaganda, e o Chefe da Direcção Militar do Ministério das Colónias;

14.º Oito peritos, dos quais três serão escolhidos entre pessoas que desempenharam funções de governador colonial ou de Director Geral do Ministério das Colónias, e os restantes cinco entre pessoas estranhas à administração desde que satisfaçam uma das seguintes condições:

a) ter feito estudos e publicações de certa importância, sobre material colonial.

b) ter dado prova da actividade notória e importante nos domínios económicos e comerciais coloniais.

Os indivíduos indicados nos números 2, 4, 5, 6, 7, 12 e 14 são nomeados por dois anos, podendo ser reconduzidos.

Os representantes da Câmara dos Deputados continuarão a fazer parte do *Conselho*, mesmo depois de terminado o seu mandato político, até o fim do prazo para que foram eleitos para o *Consiglio Superiore Coloniale*.

Os indivíduos indicados nos números 4, 5, 6, 7, 12 e 14 são nomeados pelo Rei sob proposta do Ministro das Colónias.

Funcionamento do « Consiglio Superiore »:—
O decreto real n.º 467, publicado na *Gazzetta Ufficiale* em 12 de Abril de 1927, modificou o primitivo funcionamento do Conselho, que passou a ser dividido em 3 secções, encarregadas dos seguintes assuntos:

- a) *Negócios jurídicos e administrativos;*
- b) *Negócios económicos e financeiros;*
- c) *Assuntos relativos à organização militar das Colónias e todos os outros não compreendidos nas duas primeiras secções.*

Quanto às *deliberações* o princípio geral é o seguinte: as três secções do Conselho deliberam, em regra, separadamente. Em *sessão plena* o Conselho só reúne em *três casos*:

- a) Para exame dos assuntos sobre os quais é indispensável o parecer do Conselho;
- b) Quando o Ministro entender ouvir o Conselho sobre questões de carácter geral ou de especial importância, ou
- c) Quando seja necessário proceder-se a novo exame de questões já tratadas em reuniões anteriores das respectivas secções.

A distribuição dos membros pelas diversas secções é feita pelo Ministro no começo de cada ano; é ele também quem nomeia os presidentes das secções.

Em caso de ausência ou impedimento de qualquer membro de uma secção, o presidente do *Consiglio*, pode substituí-los, provisoriamente, por membros de uma outra secção.

Instituto Colonial Fascista.— Este Instituto denominou-se primitivamente *Instituto Colonial Italiano* e teve o seu primeiro regimento em 20 de Janeiro de 1927. Pelo régio decreto n.º 3:058, de 21 de Janeiro de 1929, foi-lhe dado novo regulamento, passando a denominar-se *Istituto Coloniale Fascista*. Tem a sua

sede em Roma, e *secções* e representações no resto da Itália e Colónias.

O *Instituto Colonial Fascista* funciona sob o alto patrocínio do ministro das Colónias e é dirigido por uma Comissão Central, assim composta:

- a) Um representante do ministro das Colónias;
- b) Um representante do Ministério da Economia Nacional;
- c) Um representante do Ministério da Instrução Pública;
- d) Um representante da Direcção do Partido Nacional Fascista.
- e) Quatro representantes dos membros e dos presidentes das *secções* mais numerosas.

O Conselho é eleito por 3 anos podendo ser reconduzido. O tesoureiro é eleito pelo Conselho, mas a nomeação do presidente e do vice-presidente é da competência do Governo.

Fins do Instituto Colonial Fascista: — Os objectivos principais do Instituto são:

- a) Formação e desenvolvimento da consciência colonial italiana;
- b) Formação e progresso de um movimento económico cada vez mais activo das colónias e para as colónias italianas;
- c) Estudo de questões coloniais, sobretudo as que dizem respeito às colónias italianas de domínio directo, sem descuidar os problemas atinentes à expansão colonial italiana.

Para alcançar os seus fins o Instituto pode formar Comissões de estudo e:

- a) Promover a publicação de leis e organização de congressos;
- b) Organizar publicações de vulgarização, cursos escolares, reuniões, conferências de carácter económico cultural e colonial;

- c) Fornecer indicações e materiais de estudo a todos os que se interessam por questões coloniais;
- d) Promover o estabelecimento de relações entre institutos análogos, nacionais ou estrangeiros;
- e) Organizar exposições permanentes de produtos coloniais;
- f) Organizar missões de estudo e viagens;
- g) Encorajar emprêsas agrícolas e industriais de interêsse colonial, e emfim, todas as iniciativas úteis destinadas ao mesmo objectivo.

CAPÍTULO V

Da Administração Civil das Colónias Portuguêsas

PARÁGRAFO 1.

Sistemas coloniais

SUMÁRIO:

121.º — Quais são os diferentes sistemas coloniais; 122.º—O sistema da sujeição; crítica; 123.º—O regime da assimilação; crítica; 124.º — O sistema da autonomia; crítica.

121.º **Quais são os diferentes sistemas coloniais.**—O problema fundamental que domina toda a administração colonial é o de saber quais as relações políticas e económicas que convém estabelecer entre a metrópole e as colónias.

É que o problema colonial não se resume na conquista e ocupação de territórios o que, no dizer de Girault, seria megalomania pura e simples. *Colonizar é fundar uma nova sociedade civilizada*, e para tanto, à acção inicial dos exploradores e dos militares é indis-

pensável que se siga a acção do juriconsulto e do economista (1).

Sobre tão importante matéria três concepções diferentes têm sido discutidas. Cada uma dessas concepções forma um chamado *sistema colonial* que pode definir-se como sendo *o conjunto de princípios essenciais que devem presidir à elaboração de todas as leis destinadas a regular a vida interna, quer administrativa, quer económica, das colónias* (2).

Os sistemas coloniais têm as seguintes denominações:

- a) o da *sujeição*;
- b) o da *assimilação*;
- c) e o da *autonomia*.

Veremos em breves palavras, pois que esta matéria já foi largamente estudada na cadeira de Colonização, em que consiste cada um dos sistemas indicados. Antes, porém, é conveniente fixar que a adopção dêste ou daquele sistema, depende de várias circunstâncias e que, presentemente, nenhum dos sistemas indicados é praticado na sua pureza. Todos estão mais ou menos atenuados, formando-se até sistemas mixtos dos três tipos clássicos atrás apontados.

122.º **O sistema da sujeição; crítica.** — Segundo êste regime que dominou até à Revolução Francesa, a *colónia é governada pela metrópole em seu quasi exclusivo proveito, com o fim de aumentar a sua riqueza e a influência política do seu governo.*

A esta colonização caracteristicamente egoísta, baseada no princípio de que as *colónias foram feitas pela metrópole e para a Metrópole* (3), pode chamar-se *colonização de piratas*.

(1) Girault — obr. cit., págs. 46 e segs.

(2) Eduardo Costa — obr. cit., pág. 6.

(3) *Encyclopedie*, cit. por Girault, obr. cit., pág. 49.

A verdade manda que se diga que foi praticada por todos os povos: pelos conquistadores portugueses e espanhóis, pelos capitães ingleses do tempo da Rainha Elisabeth, pelos flibusteiros de S. Domingos.

As ideias de liberdade e igualdade proclamadas pela Revolução Francesa e a convicção de que com o regime de sujeição se acabaria por matar as *galinhas dos ovos de ouro*, que eram as colónias, fizeram com que todos os Estados, à excepção da Holanda, abandonassem o sistema da sujeição.

A própria Holanda tem modificado a tal ponto o sistema da sujeição que hoje está longe de ser equiparado à tirania, que em tempos floresceu como dissemos em todas as colónias de todos os países (1).

Em resumo, podemos caracterizar deste modo o regime da sujeição:

a) *Organização do Poder Legislativo*: — Legislação feita e imposta pela metrópole. As colónias não têm representação na metrópole.

b) *Organização do Poder Executivo e da administração em geral*. — Unidade na autoridade; govêrno forte; centralização excessiva. Pode haver desmembração mas nunca descentralização;

c) *Organização militar e defesa das colónias*. — Exclusivamente a cargo da metrópole. Aos naturais nenhuma instrução militar;

d) *Liberdades políticas*. — A colónia e os colonos não gozam de nenhuma;

e) *Organização financeira*: — Só se atende aos interesses do tesouro metropolitano;

f) *Regime comercial*. — É o *Pacto Colonial*, cuja duração ultrapassou dois séculos (2).

(1) Girault—obr. cit., pág. 51; Eduardo Costa—obr. cit., pág. 7.

(2) O Pacto Colonial data da segunda metade do século XVII. Defendia os seguintes princípios: 1.º — Transportes coloniais reservados aos navios nacionais; 2.º — Proibição para

O regime de sujeição, cujas características deixamos apontadas, pode parecer inaceitável, sob todos os pontos de vista, a espíritos liberais ⁽¹⁾.

Trata-se, de facto, de uma concepção autoritária, forjada para servir exclusivamente os interesses dos povos colonizadores.

Regime essencialmente ganancioso e interesseiro, êle traduz bem o espírito de colonização dos povos europeus, antes do século XVIII.

Contudo o regime da sujeição é *lógico* desde o momento que partamos do princípio de que o objectivo da colonização é o enriquecimento da mãe-pátria e não a civilização dos naturais das colónias «pelo melhoramento das condições morais, pelo aumento do conforto geral e pelo acréscimo das liberdades individuais».

Em certas circunstâncias, porém, é aconselhável um regime de sujeição moderado, em nada semelhante à antiga tirania — mas de qualquer maneira transitório. E' o que sucede, por exemplo, em certas colónias onde, por motivos da sua ocupação recente, da hostilidade das populações nativas, da insegurança dos colonos, é ainda demasiado cedo para se pensar em qualquer dos outros regimes de assimilação ou autonomia.

123. **O Regime da assimilação; crítica.** — No regime da assimilação a colónia é considerada como uma simples divisão administrativa, embora afastada, da nação colonizadora, regida pelas mesmas leis e em que todos têm iguais direitos e deveres, como cidadãos do mesmo país ⁽²⁾.

as colónias de venderem os seus produtos ao estrangeiro;
3.º — Proibição para as colónias de comprar ao estrangeiro;
4.º — Proibição para as colónias de criarem indústria própria.

⁽¹⁾ Girault — ob. cit., pág. 74.

⁽²⁾ Eduardo Costa — ob. cit., pág. 6; Girault — ob. cit. págs. 54 e segs.

Segundo este sistema, que é o das nações de raça latina, as colónias não são mais do que simples prolongamentos da mãe-pátria, partes integrantes do solo metropolitano. Daí a designação de «províncias ultramarinas» por nós dada às nossas possessões de além-mar durante todo o período do constitucionalismo monárquico e parte do regime vigente, e que pelo Acto Colonial foi substituído pela designação de *colónias* ⁽¹⁾.

Regime diametralmente oposto ao da sujeição, seguiu sempre, entre nós a sorte as ideias liberais: pode-se mesmo dizer que foi a política tradicional de todo o nosso constitucionalismo monárquico.

Em resumo, podemos dizer que o regime da assimilação se caracteriza:

a) Quanto à organização do *Poder Legislativo*. — Pela existência de uma *legislação única* para todas as partes do território nacional, e pela *representação das colónias no parlamento metropolitano*. Esta representação é, de resto, um dos efeitos mais importantes do regime.

b) Quanto à organização do *Poder Executivo* e da *administração em geral*. — Pela existência, nas colónias, das mesmas divisões administrativas que as da metrópole, de funcionários idênticos com idênticas atribuições. A colónia é considerada uma província da metrópole.

c) Quanto à *organização militar e defesa das colónias*. — Um só exército, de terra, mar ou ar; serviço militar obrigatório para todos, metropolitanos ou coloniais.

d) Quanto às *liberdades políticas*. — Os habitantes das colónias gozam dos mesmos direitos que os da metrópole.

(1) Esta substituição oficial foi, porém, vivamente criticada no 2.º Congresso Colonial, realizado em Lisboa.

e) Quanto à *organização financeira*.—Impostos idênticos aos da metrópole. Repartição equitativa entre os orçamentos metropolitanos e coloniais. As colônias são, sob este ponto de vista, pessoas morais análogas a qualquer província metropolitana.

f) Quanto ao *regime comercial*.—Tarifas aduaneiras idênticas, na metrópole e nas colônias. Os produtos importados das colônias não pagam direitos na metrópole, e vice-versa.

Pelo exposto se conclue que enquanto que o sistema da sujeição é essencialmente autoritário, o regime da assimilação é uma solução liberal.

Não admira, portanto, que este regime, segundo o qual os colonos devem ser tratados como os habitantes da mãe-pátria, tenha sido bastante criticado por um e louvado por outros.

Para os primeiros a assimilação não passa de uma *mania de uniformidade* (1) absurda e custosa. Chega a ser insensato, afirmam, querer aplicar as mesmas leis a países tão diferentes sob todos os pontos de vista.

De mais a mais, esta obra do *espírito de simetria dos latinos* provoca a divisão da *autoridade* e arrasta o seu enfraquecimento e desprestígio (2).

A verdade, porém, é que a crítica atrás feita só procede se considerarmos a *assimilação absoluta*, regime insensato e irrealizável. Um regime de assimilação inteligente e moderado de forma alguma impede que se tenha em linha de conta as diferentes situações existentes entre as diversas partes do território nacional. É tanto assim é que no seio da própria metrópole existem leis diversas conforme as regiões e atendendo justamente à diversidade destas sob vários

(1) Giraul—ob. cit., pág. 83.

(2) Eduardo Costa—ob. cit., pág. 7.

aspectos. Com maioria de razão será possível atender-se à diversidade das colónias e, com base nela, elaborar um sistema de leis especiais. É, de resto, o que tem sucedido em todas as nações latinas que sempre mantiveram o princípio de uma legislação colonial distinta ⁽¹⁾, dentro do regime da assimilação.

As vantagens dêste regime são importantes não só sob o aspecto material como também sob o aspecto moral.

Materialmente, ao contrário do que sucede com a sujeição, o regime da assimilação não sacrifica os interesses das colónias aos da metrópole: atende a todos porque não distingue um dos outros.

Moralmente, dá plena satisfação à dignidade e às legítimas susceptibilidades de todos porque é um regime de concórdia patriótica e de larga fraternidade, no dizer de Girault.

Este mesmo ilustre colonialista francês aponta o exemplo da Inglaterra dizendo que, se no século XVIII ela tivesse adoptado para com as colónias americanas o regime de assimilação que Adam Smith lhe apontou, elas não se teriam, porventura, emancipado tão cedo.

124.º **O sistema da autonomia; crítica.** — Segundo êste regime, de que a Inglaterra se tornou o país clássico, *as colónias governam-se a si próprias regendo-se por leis feitas «in loco» pelos seus habitantes ou representantes idóneos, não tendo com a mãe-pátria senão relações de carácter restrito, tendentes apenas a assegurar a soberania política da metrópole e a protecção da colónia contra poderes estrangeiros* ⁽²⁾.

Este sistema baseia-se no princípio, aliás justo, de

⁽¹⁾ Girault — ob. cit., pág. 84.

⁽²⁾ Eduardo Costa — ob. cit., pág. 6.

que colonizando a metrópole não pretende converter as colônias em minas exploradas em exclusivo proveito dos colonizadores, nem ocupar outros países pelo simples desejo megalómano de expansão — mas formar sociedades novas com condições para se governarem por si próprias. Ora, sendo assim, uma primeira consequência lógica surge imediatamente ao considerarmos as relações entre a metrópole e a colônia: desde que nesta haja elementos capazes, a metrópole deve habituá-la a contar consigo própria, chamá-la ao exame e decisão das questões que a interessam, numa palavra, torná-la apta a governar-se a si própria, emancipando-se.

O papel da nação colonizadora é, pois, o de preparar a *emancipação inevitável*, de forma que a separação se opere sem violências ⁽¹⁾. Só assim poderá a metrópole continuar a receber do novo estado que elle criou todas as vantagens de ordem material e moral que resultam da amizade, da gratidão e da identidade de ideias entre dois países.

Podemos, em resumo, apontar as seguintes características que individualizam este sistema, seguindo de perto o conhecido colonialista Girault, de que bastas vezes nos socorremos.

a) *Organização do Poder Legislativo*. — A legislação é feita na própria colônia; esta não tem representantes no parlamento metropolitano mas possui o seu parlamento local.

b) *Organização do Poder Executivo e da Administração em geral*. — A colônia organiza-se como entende, seguindo a política que melhor lhe convier. O governo metropolitano tem na colônia o seu representante, mas este, como os reis constitucionais, *reina mas não governa*. Temos nas colônias inglesas de *self-government* um exemplo perfeito.

(1) Girault, ob. cit., pág. 52.

c) *Organização militar e defesa das colônias.*

— A defesa da colônia fica a cargo da metrópole, que a pouco e pouco a vai entregando à própria colônia.

d) *Liberdades políticas.* — Amplas liberdades locais nas colônias; vida municipal autônoma e intensa. Grande descentralização.

e) *Organização financeira.* — Completa liberdade da colônia; absoluta distinção entre o orçamento colonial e o metropolitano. Receitas votadas pela assembleia local; nenhuma obrigação por parte da metrópole de cobrir os *deficits* coloniais, nem por parte da colônia de entregar o excedente das suas receitas.

f) *Regime comercial.* — Completa independência em matéria aduaneira. Com relação à colônia a metrópole é considerada como país estrangeiro e vice-versa.

O sistema da autonomia, baseia-se no princípio, aliás justo, de que os negócios de cada colônia são, sem dúvida, mais proveitosa e conscientemente tratados pelos próprios habitantes dela, do que por funcionários residentes na metrópole, os quais, para governarem a colônia, têm forçosamente de se limitar a informações que, por mais completas que sejam, estão longe de terem a clareza de uma constatação visual da situação e das necessidades da colônia.

De mais a mais, quem melhor do que o colono terá interesse em que os assuntos que lhe dizem respeito sejam bem resolvidos? Sendo assim, é da mais elementar justiça e bom senso, entregar aos colonos — os verdadeiros interessados — a gerência dos negócios locais permitindo-lhes organizar a vida administrativa da sua terra de acôrdo com os seus objectivos e ideais.

Surgem, contudo, os contraditores do princípio autonomista e declaram que êste sistema é perigoso nas suas conseqüências e não está isento de defeitos graves.

A autonomia, dizem, além de conduzir à indepen-

dência, despreza os legítimos interesses da mãe-pátria de tal maneira que as colônias em vez de benefícios só constituem pesados encargos para a metrópole, pois esta não só as terá de defender em caso de agressão, como também é obrigada a grandes despesas para manter a sua autoridade puramente illusória.

No entanto devemos concordar que a autonomia apresenta enormes vantagens.

Assim, ao passo que a «assimilação confunde e pretende nivelar» povos diferentes sob todos os pontos de vista, «a autonomia diferencia e individualiza» permitindo atender a todos conforme as suas verdadeiras necessidades, tendo em atenção mil e um factores importantes que a assimilação despreza.

O sistema colonial da autonomia não deve, porém, ser aplicado indistintamente em todas as colônias, sob pena de a sua aplicação não produzir vantagens. Segundo *Girault*, três condições são indispensáveis para o pleno êxito do sistema autonomista:

Em *primeiro lugar* a colônia deve poder bastar-se a si própria, sob o ponto de vista militar, financeiro ou marítimo.

Precisa, portanto, possuir uma população grande que lhe permita mobilizar contingentes para a sua defesa, um orçamento importante, grande movimento agrícola, comercial e industrial, vias de comunicação rápida, etc., etc.

Em *segundo lugar* a população da colônia deve ser homogênea, para evitar lutas internas que forçosamente teriam lugar entre os diversos grupos populacionais, e nas quais a metrópole não poderia intervir.

Em *terceiro lugar*, e finalmente, o sistema da autonomia é tanto melhor quanto mais afastada a colônia estiver da metrópole ⁽¹⁾.

(1) *Girault* — ob. cit., págs. 79 e segs.

Os sistemas coloniais na nossa administração
ultramarina

SUMÁRIO:

125.º — O regime da sujeição nas nossas colónias; 126.º — Como praticamos a assimilação; 127.º — Reacção contra o sistema da assimilação; 128.º — A ideia descentralizadora nos textos legislativos; 129.º — A acção dos publicistas coloniais; — 130.º — Autonomia e descentralização; 131.º — As Bases Orgânicas da Administração Colonial, de 1914; 132.º — O regime dos Altos Commissariados; 133.º — As novas Bases Orgânicas, de 1926 e 1928; 134.º — Cartas Orgânicas; matérias nelas tratadas; 135.º — O Acto Colonial e os seus princípios orientadores; 136.º — Divisão e disposições mais importantes do Acto Colonial; 137.º — Considerações críticas sôbre o Acto Colonial, apreciado na generalidade.

125.º **O regime da sujeição nas nossas colónias.**— Quando tratamos do regime da sujeição (n.º 122) dissemos que êste sistema foi praticado com mais ou menos moderação por todas as nações coloniais até ao advento das ideias libertadoras da Revolução Francesa. Era êste sistema, de resto, o que melhor servia o móbil ganancioso e interesseiro que caracterizou toda a colonização dessa época.

Portugal adoptou também nas suas vastas coló-

nias o sistema da sujeição. Com respeito ao nosso país devemos, no entanto, não esquecer que a dilatação do império foi sempre nordeada pela expansão da fé. Daí o carácter particular da nossa colonização, dominada desde sempre pelas ideias cristãs cuja propagação foi um dos motivos das nossas descobertas, o que impediu que a prática do sistema da sujeição conduzisse, entre nós, a consequências desastrosas.

No entanto, foi o sistema que, de um modo geral, seguimos até o advento em Portugal, das ideias liberais, e foi à sombra d'ele que no dizer do Dr. António Aguiar (Parecer sobre o Acto Colonial) se fez o *resgate* ou comércio do ouro, se trouxeram as especiarias da Índia e se fez o tráfico dos escravos.

126.º **Como praticamos a assimilação.** — Com o advento, entre nós, das ideias liberais proclamadas pela Revolução Francesa, novos princípios em matéria colonial começaram a ter consagração legislativa. Esses princípios constituíam um novo sistema colonial — o da assimilação — que ficou caracterizando todo o nosso constitucionalismo monárquico e que vigorou, mais ou menos, levado às suas consequências extremas, até à promulgação das *Bases Orgânicas de 1914*, já em pleno regime republicano.

Tão grande aceitação teve este sistema que desde cedo se instalou, sólidamente, nos nossos textos constitucionais, alguns havendo até, como os de 1822 e 1826 que, num *liberal silêncio*, nem mesmo revelam por qualquer palavra, o carácter colonial de uma parte do território da nação (¹).

Foi só a partir da Constituição de 1838 que nos

(¹) Dr. Almeida Ribeiro — ob. cit., págs. 124 e 126. — Sobre esta matéria seguimos de perto o notável relatório que precede as *Bases Orgânicas de 1914*.

textos constitucionais começaram a surgir disposições especiais quanto às colônias consideradas, contudo, *províncias ultramarinas*.

No entanto, embora a diferenciação das partes do território nacional continuasse substituindo nos textos constitucionais para o efeito da delegação da faculdade legislativa do Parlamento, o princípio assimilador em nada sofreu, pois essa mesma delegação era excepcional, e só poderia ter lugar nos termos do artigo 15.º do Acto Adicional de 1852.

Consequências muito importantes resultaram da *instalação do domínio colonial nos textos constitucionais*.

Sendo êstes os alicerces de todas as leis e regulamentos posteriores, bem pode calcular-se o alcance que tal facto teve em toda a nossa administração colonial.

Surgiram lógicamente no campo político a representação das colônias no parlamento metropolitano e a igualdade política de todos os portugueses.

No campo do direito civil o Código de 1867 entrou em vigor nas colônias, com ligeiras modificações, em 1 de Julho de 1870, por força do decreto de 18 de Novembro de 1869.

Igualmente foram postos em vigor nas províncias ultramarinas os Códigos Administrativos, consagrando às colônias a divisão administrativa da metrópole.

O mesmo sucedeu com os Códigos Penais.

A *centralização dos poderes na metrópole* surgiu também lógicamente, com todas as suas consequências. A função legislativa competia ao parlamento mas êste, por não dispor de tempo nem se achar à vontade nos assuntos coloniais, estranhos à maioria dos seus membros, ou descuroou o seu estudo e discussão, ou desceu a promulgar disposições insignificantes, regulamentos que seriam da competência de qualquer governador francês ou inglês; parecendo não

compreender que a sua função de legislador colonial devia exercer-se unicamente em relação a matérias e casos de superior importância (1).

Quanto ao executivo, como só podia legislar em *casos urgentes* e quando o parlamento se encontrasse fechado, uma vez que este segundo requisito surgia, o ministro legislava com abundância para as colónias — em pleno *regime de ditadura ministerial permanente para o Ultramar*, como dizia Costa Cabral.

Os governadores locais, diz ainda o Dr. Almeida Ribeiro, desarmados para os casos diários e ocorrentes, ou se conformavam com o quietismo forçado e deixavam estagnar a administração da colónia ou, desejosos de operar, recorriam amiudadamente à competência que lhes dava o artigo 15 do Acto Adicional, para logo o govêrno da metrópole intervir, lembrando o seu carácter de excepção, o seu exclusivo emprêgo em casos graves e urgentes.

E foi mais ou menos neste regime centralizador que vivemos até à proclamação da República.

127.º Reacção contra o sistema da assimilação. — Desde cedo se esboçou uma reacção, hesitante a princípio mas a pouco e pouco fortalecida, contra o regime da assimilação e principalmente contra a sua consequência mais importante: *a centralização dos poderes na metrópole*.

Essa reacção, que havia de vencer com a República, manifestou-se com firmeza em escritos de publicistas coloniais, que conseguiram formar uma opinião favorável à ideia descentralizadora, não só nas colónias como também na Metrópole. Não admira, portanto, que a ideia descentralizadora tivesse tido, em certos momen-

(1) Dr. Almeida Ribeiro — ob. cit., pág. 128.

tos, consagração nos textos legislativos, embora continuássemos vivendo em pleno regime de assimilação.

128.º A ideia descentralizadora nos textos legislativos. — O primeiro texto legislativo em que se esboçou uma vaga descentralização é o alvará de 10 de Setembro de 1810 que criou «nas capitais dos domínios ultramarinos» *Juntas* com atribuições de carácter administrativo e intervenção em vários assuntos judiciais.

Mais tarde, logo nos primeiros tempos do regime constitucional, houve até a intenção de fazer tomar parte na administração local da colónia habitantes dela, mas que não eram funcionários.

Em 1836, Vieira de Castro publicou um decreto com data de 7 de Dezembro obedecendo a ideias de descentralização e de representação local. O decreto de Vieira de Castro pode considerar-se, no dizer do Dr. Almeida Ribeiro, a *primeira carta orgânica do ultramar português*. Por êste decreto não só se procurava organizar nas colónias *juntas gerais*, como também se criavam nelas *conselhos de govêrno*.

Em 1 de Dezembro de 1869 *Rebêlo da Silva* publicou a sua conhecida *Carta Orgânica do Ultramar Português*, que constitue uma importante tentativa para descentralizar em benefício das colónias. O diploma está precedido de um notável relatório onde se encontram luminosamente expostos os seguintes princípios que orientaram o decreto:

a) alargar a esfera das atribuições da autoridade superior nos ramos de administração que pròpriamente lhe incumbem;

b) conceder mais ampla iniciativa às províncias em posição de poder usar dela útilmente.

Para isso havia que «confiar à acção local o plano e os meios de execução em assuntos valiosos, chamando-a ao exame e decisão das questões que principalmente devam interessá-la e costumar as pos-

sessões a contarem, para a solução dêstes graves assuntos, com os recursos próprios da sua inteligência e dos seus cabedais».

Por estas frases se pode bem aquilatar até que ponto Rebelo da Silva entendia que se devia pôr de parte o sistema então seguido.

Pelo decreto de 3 de Novembro de 1881 foi aprovado um novo Código Administrativo tipo para as colónias, destinado a substituir não só a carta orgânica de Rebelo da Silva como também o Cód. Administrativo de 1842 que vigorava nas colónias. O Código tipo de 1881 «deve ser considerado uma rasgada tentativa de descentralização e de desenvolvimento da representação local». Contudo os governadores coloniais deixaram-no por toda a parte sem execução, talvez por estarem sujeitos, havia mais de meio século, a um regime fortemente assimilador (1). No entanto, praticamente, o Código de 1881 pretendia realizar a descentralização, quasi pode dizer-se a autonomia.

Em 1890 nova tentativa descentralizadora teve lugar com a criação dos *Comissários Régios* que tão brilhantemente assinalaram a sua passagem pelas colónias, apesar de vivamente combatidos.

Efectivamente «os comissários régios de Moçambique marcaram na evolução da nossa administração colonial um período glorioso, e nela exerceram uma profunda influência, não só pelo efeito da sua acção na própria colónia, mas fazendo escola dos modernos princípios de colonização científica e inspirando, mais ou menos, todos os que, posteriormente, se têm occupado, entre nós, das questões coloniais» (2). Foram, contudo, extintos pelo decreto de 7 de Julho de 1898.

(1) Dr. Almeida Ribeiro, ob. cit., pág. 131.

(2) Dr. Almeida Ribeiro, ob. cit., pág. 154.

Os comissários régios exerciam nas colónias todas as atribuições do executivo na metrópole.

Não podiam, portanto, legislar a não ser nos precisos termos do artigo 15.º do Acto Adicional, de que já falamos. Mas, tal como sucedia com o executivo na metrópole, praticamente, os comissários legislavam muitas vezes.

Em 1905 apareceu um projecto de reorganização administrativa de Angola que obedecia claramente a intuítos descentralizadores.

Mais tarde, em 29 de Maio de 1907, novo diploma importante foi publicado: a *Reorganização dos serviços administrativos da Província de Moçambique*, da autoria de Aires de Ornelas, que neste decreto se revelou um colonialista distinto, conhecendo e advogando as modernas ideias sobre administração colonial.

Aires de Ornelas, atendendo à importância de Moçambique e dadas as suas relações com as colónias inglesas vizinhas, pretendia reconhecer àquela província ultramarina a maioridade e a capacidade, dando-lhe a metrópole liberdade para se governar, atribuindo-lhe a responsabilidade dos seus actos — numa palavra criando a iniciativa local.

A Província ficava tendo um *poder legislativo*, exercido pelo Governador e pelo Conselho do Governo, o qual era constituído por membros eleitos não funcionários, escolhidos entre os maiores contribuintes.

Este decreto foi apodado de inconstitucional por não se cingir absolutamente ao famoso artigo 15.º do Acto Adicional.

Foi revogado, na sua maior parte, pelo decreto orçamental de 21 de Novembro de 1908 e decretos de 22 de Dezembro de 1910, 27 de Maio de 1911 e 31 de Agosto de 1912. No entanto, a sua doutrina vincou bem uma orientação autonomista na nossa administração colonial.

Em 1910 foi nomeada uma comissão para elabo-

rar um projecto de reorganização administrativa de Moçambique. O projecto publicado é o primeiro diploma em que se tentou definir as esferas de competência do governo da metrópole e do governo local em relação à colónia.

Finalmente, pouco tempo depois de proclamada a República, ainda antes da Constituição de 1911, foi nomeada uma comissão para estudar a reforma administrativa de Angola. O projecto primitivo elaborado pela comissão propunha uma espécie de *Constituição privativa de Angola*, estabelecendo a maneira por que se exerceriam, em relação à Colónia, o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

129.º A acção dos publicistas coloniais. —

Para terminarmos o rápido estudo que vimos fazendo sobre a reacção contra o regime assimilador, e a consequente centralização dos poderes, falta-nos indicar, embora muito rapidamente, a acção dos publicistas coloniais.

De há muito se esboçara um movimento doutrinário contra a centralização administrativa, embora as ideias descentralizadoras só em 1901 revestissem um carácter de sistema completo com a publicação do formidável trabalho de Eduardo Costa intitulado *Memória sobre a administração civil das nossas possessões africanas*, elaborada para ser presente ao importante *Congresso Colonial* de 1901.

No entanto, foi toda uma pléiade de colonialistas distintos que, desde cedo, se distinguiram pela convicção com que defendiam a autonomia quer financeira, quer administrativa das colónias.

Citaremos, rapidamente, os mais importantes:

Levy Maria Jordão (1), mais tarde Visconde de

(1) Levy Maria Jordão foi, além de colonialista distintíssimo, um dos mais ilustres cultores que no *Direito Penal* temos tido entre nós.

Daiva Manso, que publicou em 1870 uma *Memória sobre Lourenço Marques*, cujo capítulo V é formado por um estudo denominado *O Orçamento e as Colônias Portuguesas*. É um trabalho que exerceu uma grande influência no seu tempo, principalmente na parte em que trata da distribuição das despesas entre a Metrópole e as Colônias.

Rebêlo da Silva, notável escritor, que pode considerar-se «um dos primeiros homens de Estado em Portugal, na época moderna, a defender os princípios de descentralização de funções sobre os governos locais, o desenvolvimento da iniciativa individual e a intervenção dos colonos na gerência dos negócios que lhe dizem respeito». Foi o autor da «*Carta Orgânica do Ultramar Português*» de 1869, de que já falamos, e cujo relatório é uma peça de alto valor literário.

António Enes — *comissário régio* em Moçambique, defensor esclarecido da teoria da *administração da colónia pela colónia*.

Mousinho de Albuquerque, também *comissário régio* em Moçambique, vencedor de Gungunhana e do grande império vátua. É, de certa maneira, um discípulo de Enes (1). Foi um apologista da administração da colónia no próprio local, incumbindo a sua direcção superior a um govêrno investido de latas atribuições; preconizou o estudo e adopção de leis próprias e especiais para cada colónia, tão diferentes da Metrópole.

Deixou um livro: *Moçambique*, publicado em 1899. A sua obra obriga-nos a considerá-lo como iniciador dum período novo na história da nossa acção colonial: o período do *imperialismo*.

Eduardo Costa autor da *Memória sobre a administração civil das nossas possessões africanas*, a que várias vezes nos temos referido. A sua obra exerceu

(1) Dr. Almeida Ribeiro, ob. cit., pág. 149.

uma influência enorme no I Congresso Colonial, reunido em Lisboa em 1901, e no qual se emitiu o voto de que «para o desenvolvimento rápido e seguro das nossas províncias ultramarinas se torna necessário conceder a *autonomia* administrativa e financeira dos respectivos governos, adaptando a forma dessa autonomia às condições especiais de cada colónia».

Júlio Vilhenã, autor das *Questões Coloniais*; o General Freire de Andrade que deixou preciosos relatórios sobre Moçambique; os professores de Direito Drs. *Marnoco* e *Sousa* e *Rui Ulrich*, com a publicação de valiosos estudos sobre a administração colonial, *Almeida Garrett*, professor da E. S. Colonial, no seu livro *Administração Colonial*, etc., etc.

130.º **Autonomia e descentralização.**—As aspirações de descentralização e autonomia que durante largo tempo, constituíram, como vimos, o anseio dos colonialistas mais eminentes, só com o regime republicano puderam ter realização.

Proclamada a República, foi, como já tivemos ocasião de dizer, criado o *Ministério das Colónias*. Esta designação fazia já prever um novo rumo dado à nossa política colonial.

Efectivamente assim foi.

A Constituição Política da República Portuguesa, promulgada em 1911, estabeleceu no artigo 67.º as seguintes bases da administração colonial:

- a) *descentralização administrativa*, e a
- b) *especialidade da legislação colonial*.

O critério da descentralização contrapunha-se ao da centralização, contra o qual tanto se protestou; a especialização da legislação colonial era o contrário da uniformidade e da adaptação, próprias do regime da assimilação.

Ao mesmo tempo o artigo 85.º da Constituição de 1911 incumbia ao primeiro Congresso da República a

elaboração das *leis orgânicas das províncias ultramarinas*.

131.º **As Bases Orgânicas da Administração Colonial, de 1914.** — Em 1914, coube ao Ministro das Colónias, o ilustre jurisconsulto e colonialista Dr. Almeida Ribeiro, dar cumprimento, pela primeira vez, ao disposto no artigo 85.º da Constituição que incumbia ao Congresso o encargo da elaboração das leis orgânicas das províncias ultramarinas.

Inspirando-se nos princípios dominantes da ciência colonial e aproveitando o ambiente de opinião pública que a doutrinação de publicistas e, principalmente, o Congresso Colonial de Lisboa de 1901, haviam formado, o Dr. Almeida Ribeiro apresentou ao Congresso duas propostas de lei sôbre a nossa administração civil e financeira, precedidas de dois Relatórios que não só são suficientes para colocar o seu autor na primeira plana dos nossos melhores colonialistas, como também constituem um dos mais notáveis e valiosos documentos da administração colonial republicana.

Partindo do princípio de que os parlamentos, sem aliás renunciarem a qualquer parcela da sua indiscutível soberania, devem normalmente limitar-se, em relação às colónias, a formular princípios e disposições de carácter geral, sem descerem à especialização que é da competência do executivo da metrópole e dos governos locais das colónias, o Dr. Almeida Ribeiro apresentava ao Parlamento duas leis fundamentais, uma de administração civil, outra de administração financeira, que ficariam sendo as *Bases Orgânicas* da nossa administração colonial, e cuja pormenorização e adaptação a cada uma das nossas colónias ficaria a cargo do executivo.

Quer dizer: o Parlamento, em vez de discutir e aprovar uma *carta orgânica individual para cada*

colônia, elaborava um conjunto de regras fundamentais, comuns a todas as colônias, regras de cuja regulamentação, feita pelo executivo, e em relação a cada uma das colônias, saíriam as diversas *Cartas Orgânicas*.

Que princípios orientaram o ilustre Ministro das Colônias na elaboração das suas propostas?

Temos que distinguir a administração financeira da administração civil. Daquela nos ocuparemos no próximo capítulo; no entanto fixemos desde já que o princípio orientador foi o da *autonomia financeira*.

Quanto à *administração civil*, o Dr. Almeida Ribeiro, atendendo a que a *autonomia administrativa* só deve aplicar-se, na sua genuinidade, a colônias de povoamento que dispõem de condições e de elementos de população em número e capacidade para se governarem e administrarem em quasi absoluta independência da metrópole; atendendo a que as colônias portuguesas não estão ainda em condições de gozarem tal autonomia — preferiu orientar a sua proposta segundo um *princípio mixto de autonomia e assimilação* a que elle próprio denominou de *descentralização administrativa*.

Partindo d'este princípio, o autor defendeu, no relatório que precede a proposta de lei sobre a administração civil, menos extenso do que a que precede a da administração financeira, os seguintes princípios:

a) Define, nitidamente, a posição da metrópole e das colônias no organismo nacional, e a forma por que tem de exercer-se a natural função de superintendência da primeira sobre as segundas;

b) Dá aos governos locais um relêvo e faculdades administrativas que não possuíam, habilitando-os a promover e a realizar o progresso material e moral do território e da sua população;

c) Assegura a colaboração efectiva dos elementos aptos da população da colônia na gerência dos negó-

cios dela, e, conseqüentemente, o interêsse pela terra onde trabalham e o desenvolvimento da vida local;

d) Estabelece as bases para a resolução da questão indígena, pela única maneira útil tanto para o povo colonizador, como para os povos submetidos, e aproveitando a experiência de outras nações coloniais.

Esta proposta, que continha 49 bases, não foi integralmente convertida em lei; o mesmo sucedeu à proposta de lei referente à administração financeira.

Da discussão parlamentar surgiu, porém, a lei 277, de 15 de Agosto de 1914, referente à administração civil, composta de 50 bases, e orientada num sentido nitidamente descentralizador.

O período da grande guerra; certa hesitação em pôr em vigor disposições que de algum modo retiravam ao Congresso a faculdade legislativa; perturbações da nossa política interna, fizeram suspender os efeitos práticos das leis orgânicas de 1914 que só entraram verdadeiramente em vigor a partir de 1920, depois de algumas modificações.

Efectivamente, depois da lei 552-B de 29 de Maio de 1916, que alterou as Bases, foram estas suspensas pelo decreto n.º 4:627, de 30 de Junho de 1918, que estabelecia novas Bases de carácter centralizador.

As Cartas Orgânicas de C. Verde, Guiné, S. Tomé e Príncipe, India, Macau e Timor, promulgadas em cumprimento da lei 277, foram igualmente suspensas durante a ditadura sidonista, só voltando a vigorar, com a queda de Sidónio Pais, por força do decreto 5:779, de 10 de Maio de 1919.

Com a lei n.º 1:005, de 7 de Agosto de 1920 foi revista a Constituição Política de 1911.

O título V que no texto primitivo se intitulava «*Das Províncias Ultramarinas*», passou a denominar-se «*Das Colónias Portuguezas*»; os artigos 67.º e 87.º foram eliminados, sendo substituídos pelo texto da lei n.º 1:005 que concedeu às colónias autonomia financeira e des-

centralização administrativa, regulou a competência do Congresso e do Executivo em matéria colonial e criou o regime dos Altos Comissários, de que nos ocuparemos em breve.

A 20 de Agosto de 1920 foi publicada a lei n.º 1:022, que veio alterar a lei n.º 277, na parte relativa à composição e funcionamento dos Conselhos Legislativos, regulando também a escolha e atribuições dos Altos Comissários.

Esta lei determinava no seu artigo 21.º que o Governo faria codificar em um diploma único as leis orgânicas 277 e 278, de 15 de Agosto de 1914, introduzindo-lhes todas as modificações determinadas pela legislação em vigor posteriormente publicada.

Em cumprimento desta disposição foi publicado o decreto n.º 7:008, de 9 de Outubro de 1930 que promulgou novas bases orgânicas de administração civil e financeira das colónias, decreto êste que juntamente com o decreto n.º 7:030, de 16 de Outubro do mesmo ano, e com as modificações que lhe introduziram as leis n.º 1:030, de 20 de Março de 1921, e n.º 1:511, de 13 de Dezembro de 1923, vigorou até ao advento da ditadura militar.

132.º **O regime dos Altos Comissariados.** —

O regime dos Altos Comissariados foi criado, como vimos, pela lei n.º 1:005 que no seu artigo 6.º determinava que *as faculdades do Poder Executivo, nas Colónias que êste julgar conveniente submeter temporariamente ao regime dos Altos Comissariados, serão exercidas por Altos Comissários, que lhe prestarão contas e por êsse exercício ficarão responsáveis, nos termos das leis de responsabilidade.*

Foi assim criado, com *carácter eventual*, o regime dos Altos Comissariados, que tem como antepassado o Comissariado Régio, criado em 1890.

Pelo artigo 14.º da lei n.º 1:022, de 20 de Agosto

de 1920 foram reguladas a escolha e as atribuições dos Altos Comissários, cujo regime só foi aplicado a Angola e a Moçambique.

Quanto à escolha dos Altos Comissários, que desde a partida da Metrópole até o seu regresso gozava das honras que competiam aos Ministros do Governo da República (artigo 14.º, n.º 3), só poderia recair em cidadãos portugueses, com largos conhecimentos de administração colonial ou de administração pública em geral, que houvesse demonstrado a sua capacidade no desempenho de altos cargos da República, e que não tivesse interesses nas colónias sob a sua jurisdição (artigo 14.º, n.º 1).

Quanto às atribuições os Altos Comissários exerciam na área da sua jurisdição as faculdades do Poder Executivo, nos termos da Constituição, cumprindo-lhes as atribuições que por lei competiam ao Ministro das Colónias; não podiam, contudo, alterar as disposições regulamentares por este expedidas que regulassem o exercício da fiscalização da administração financeira, ou que fossem destinadas a facilitar o exercício da missão de fiscalização que a Metrópole se reservava na administração colonial (artigo 14.º, n.ºs 7 e 8).

Os diplomas expedidos pelos Altos Comissários, eram, para todos os efeitos, equiparados a diplomas emanados do Poder Executivo (artigo 14.º, n.º 11).

Em resumo: O regime dos Altos Comissários, não deveria prejudicar a orientação e superintendência a cargo da Metrópole. As funções do Poder Executivo atribuídas aos Altos Comissários, dizia Ferreira da Rocha no 2.º Congresso Colonial de Lisboa, consistiam na faculdade de sancionar ou rejeitar diplomas aprovados pelos Conselhos Legislativos, ou suprir o respectivo voto pela forma designada na Constituição, e na faculdade de praticar, na colónia, *actos administrativos* que excedendo a capacidade normal do governador, estivessem legalmente atribuídos à competência do Ministro

das Colónias. Este regime só foi aplicado, como dissemos, a Angola e a Moçambique. Os seus resultados não pode dizer-se que foram sempre brilhantes.

As circunstâncias do *après-guerre*, que prepararam a crise actual; a acção desenvolvida por certos Altos Comissários mal recrutados por motivos políticos, donde resultaram aumentos de despesas públicas com o alargamento dos quadros do funcionalismo a que não correspondia aumento de riqueza, motivaram violentas interpelações parlamentares que lançaram o descrédito sobre o regime dos Altos Comissariados que se declarou abertamente em crise. Foi justamente para acudir a essa crise que o Acto Colonial extinguiu, pura e simplesmente, o regime dos Altos Comissariados, determinando no seu artigo 29.º que «as colónias só serão governadas por governadores gerais ou governadores de Colónia, não podendo a uns e a outros ser confiadas, por qualquer forma, atribuições que pertençam à Assembleia Nacional, ao Governo ou ao Ministro das Colónias, salvo as que restritamente lhes sejam outorgadas, por quem de direito, para determinados assuntos em circunstâncias excepcionais».

Alguns colonialistas entendem, contudo, que o regime dos Altos Comissariados não é condenável em si, tanto mais que êle existe, embora sob designações diferentes, em todas as outras nações coloniais.

Tudo depende, como de resto, em toda a administração colonial, da selecção (¹).

133.º **As novas Bases Orgânicas, de 1926 e 1928.** — Pode dizer-se que as leis que vieram modificar a lei 277, salvo as publicadas durante o interregno da ditadura sidonista, provocaram:

(¹) Dr. Gonçalves Pereira — obr. cit., págs. 214 e 235.

a) Uma maior amplitude dada às atribuições dos governadores;

b) Uniformidade na organização administrativa de todas as colónias, e

c) Predomínio do elemento *funcionário público* na composição dos Conselhos dos Governos.

Erros graves se praticaram durante o período da vigência das nossas primeiras bases orgânicas, e muitos não foram mais que repetição de erros antigos.

Do mau recrutamento dos governadores, feito mais segundo conveniências políticas do que em atenção à competência dos escolhidos, resultaram situações que a crítica não poupou, principalmente no Parlamento, onde a campanha pessoal contra um Alto Comissário depressa atingiu o próprio regime, e no 2.º Congresso Colonial onde as teses de Ferreira da Rocha sobre as bases orgânicas da administração colonial, de Portugal Durão, e de muitos outros trouxeram o assunto à primeira plana das discussões.

Formou-se assim uma corrente de opinião pública adversa à ideia descentralizadora e autonomista, e, com o advento da ditadura militar de 28 de Maio, entrou-se no caminho da redução dos poderes dos governadores.

Em 1926, sendo ministro das Colónias o Comandante João Belo, novas bases orgânicas da administração colonial foram aprovadas pelo decreto com força de lei n.º 12:421 de 2 de Outubro de 1926. Estas novas bases, que ainda estão em vigor, vieram adoptar uma orientação diferente à das bases de 1914, e até certo ponto pode dizer-se que constituem uma satisfação dada à corrente centralizadora de que falamos acima.

Os princípios seguidos pelo comandante João Belo estão assim sintetizados no Relatório que precede o decreto n.º 12:421:

a) Unidade política do território colonial;

b) Continuação do regime de autonomia admi-

nistrativa e financeira com uma mais eficaz superintendência e fiscalização da metrópole;

c) Designação, tendente a evitar confusões, da competência dos governos das colónias em matéria legislativa e executiva;

d) Cessação do regime municipal nas regiões onde ele, apesar de um longo regime de assimilação, ainda não conseguiu criar raízes;

e) Exclusão, nas bases orgânicas, de disposições especiais ou regulamentares a fim de elas terem a elasticidade precisa para dentro dos seus preceitos gerais, mas rígidos, se poderem formular as cartas orgânicas e códigos administrativos de cada colónia;

f) Modificação do regime dos Altos Comissariados no sentido da possibilidade da sua adaptação às circunstâncias excepcionais de diversa natureza que determinam em cada caso particular a necessidade de tal regime. Em resumo: mantiveram-se os princípios de descentralização administrativa, embora com uma fiscalização mais intensa e eficiente por parte do Governo da metrópole.

As bases de 1926 foram divididas nos seguintes títulos:

- I) *Da Administração civil;*
- II) *Da Administração financeira;*
- III) *Das relações comerciais entre as colónias e a metrópole e destas entre si.*

Neste momento só nos interessa o título I, no qual são tratadas as seguintes matérias:

a) *Do território colonial português.*— Base I. Segundo esta base o território português é constituído: pelo *império colonial português* formado pelas colónias, e pelo *território da metrópole*. Esta inovação, diz o Dr. Gonçalves Pereira, quebra praticamente a unidade política preconizada no Relatório. Esta mesma base determina que as colónias podem ser divididas em distritos.

b) *Dos direitos e garantias individuais.* — Base II. Depois de garantir certos direitos a nacionais e estrangeiros residentes nas colónias, estabelece que tanto a uns como a outros, pode ser recusada a entrada em qualquer colónia e ordenada a expulsão do seu território, se da sua presença resultarem graves inconvenientes de ordem interna ou internacional.

Esta base foi modificada pelo decreto n.º 15:241, e mais tarde pelo artigo 4.º do Acto Colonial, os quais permitem que os indivíduos cuja entrada na Colónia fôr proibida, ou dela forem expulsos, possam recorrer para o Governo (Conselho de Ministros).

c) *Da Administração em geral.* — Base III a VIII. Na base III trata do govêrno local e recondução dos governadores; na IV dos dos conselhos dos governos; na V dos serviços da administração da colónia; na VI da conservação dos usos e costumes locais; na VII dos assuntos que devem ser tratados nas Cartas Orgânicas e nos Códigos Administrativos. O final desta base e o da base 2.ª, constituem a base 3.ª do decreto n.º 15:241.

d) *Das funções legislativas.* — Bases VIII e IX. Na base VIII define a competência da metrópole e dos governos das colónias em matéria legislativa e executiva. As atribuições do Ministro foram ampliadas pelo decreto n.º 15:241. Na base IX ocupa-se da resolução dos assuntos urgentes e inadiáveis, por parte do ministro das colónias e dos governadores coloniais. Os artigos 27.º a 31.º do Acto Colonial ocupam-se também de idênticos assuntos.

e) *Das funções executivas.* — Base X. Estabelece por quem é exercido o poder executivo, em relação às colónias (Conselho de Ministros, Ministro das Colónias, Governador da Colónia). Esta matéria está regulada no artigo 31.º do Acto Colonial.

f) *Das funções Judiciais e de Contencioso.* — Bases XI a XIII. Na base XI ocupa-se dos órgãos

do poder judicial; na XII, de tribunais especiais para julgamento de questões entre indígenas; na base XIII, dos tribunais de contencioso (administrativo, fiscal e de contas).

g) *Das instituições municipais e serviços autónomos.*—Bases XIV e XV. Na base XIV trata de comissões urbanas; o Acto Colonial substituiu esta designação pela de Comissões Municipais, e com vantagem. Na base XV dá aos governadores a faculdade de conceder autonomia administrativa e económica a certos serviços.

h) *Dos Altos Commissariados.*—Base XVI. Nesta base mantém-se o regime dos Altos Commissariados e estabelece-se que devem ser nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Colónias. Aos Altos Commissários se conferem, além de todas as atribuições dos governadores gerais, as que lhes forem dadas no decreto que submeter a colónia ou grupo de colónias àquele regime.

O Acto Colonial suprimiu, pura e simplesmente, no artigo 29.º o regime dos Altos Commissariados.

i) *Disposições transitórias.*—Base XVII. Prevê não só a publicação da Carta Orgânica de cada Colónia, como também dos respectivos Códigos Administrativos, devendo os projectos destes ser elaborados em cada colónia e submetidos à aprovação do Ministro.

Estas bases foram ligeiramente modificadas, como dissemos, pelo decreto n.º 15:241 de 24 de Março de 1928, publicado pelo Ministro das Colónias Baccalar Bebiano. Já acima apontamos quais foram essas modificações, que em nada modificaram a orientação doutrinária das bases de 1926.

O Acto Colonial também modificou, como vimos, as Bases Orgânicas em algumas disposições importantes.

134.º **Cartas Orgânicas; matérias nelas tratadas.**—Em cumprimento do que se dispunha na

Base XVII, a que já nos referimos, foram promulgadas as *Cartas Orgânicas* que nada mais são do que a *pormenorização e adaptação a cada uma das nossas colónias dos princípios fundamentais e gerais consignados nas Bases Orgânicas da Administração Colonial*.

Foram promulgadas assim as Cartas Orgânicas: de *Angola* (dec. n.º 12:499, de 4 de Outubro de 1926); da *India* (dec. n.º 12:499-A); de *Moçambique* (dec. n.º 12:499-B); de *Macau* (dec. n.º 12:499-C); de *S. Tomé e Príncipe* (dec. n.º 12:499-D); de *Cabo Verde* (dec. n.º 12:499-E); da *Guiné* (dec. n.º 12:499-F); e finalmente de *Timor* ⁽¹⁾ (dec. n.º 12:499-G) — todas da mesma data.

Estas Cartas Orgânicas vieram substituir as que foram promulgadas por força das Bases Orgânicas, de 1914.

Fazem parte das Cartas Orgânicas de cada colónia, as seguintes matérias:

a) *Do Governador* (geral ou de colónia): definição das condições de nomeação, do exercício do cargo e competência;

b) *Do Conselho do Governo* — Composição, exercício de funções e atribuições do Conselho e da sua secção permanente;

c) *Do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas*. — Do exercício das funções do Tribunal, atribuições e serviço especial «de exame» e «visto».

d) *Das direcções de serviço da Colónia* — incluindo a Repartição do Gabinete e os serviços militares do exército e da armada.

Todos os demais assuntos, ou constituem matéria do Código Administrativo de cada colónia, ou são regulados em diplomas especiais.

(1) A Carta Orgânica de Timor está suspensa por força do decreto n.º 15:853 de 15-8-28.

As Cartas Orgânicas das nossas colónias terão de ser modificadas, no sentido da sua adaptação ao Acto Colonial, que modificando e ampliando certas disposições das Bases Orgânicas, atingiu indirectamente as Cartas Orgânicas. O govêrno nomeou já uma comissão encarregada de fazer essa adaptação.

135.º **O "Acto Colonial" e os seus princípios orientadores.** — Presentemente, a lei básica e fundamental que orienta toda a nossa administração colonial é o diploma conhecido pelo nome de *Acto Colonial*, aprovado pelo decreto n.º 18:570, de 8 de Julho de 1930, e destinado a substituir o título V da Constituição Política da República Portuguesa, de 1911, «sem prejuízo de se encorporar depois na reforma geral e de se prevenir a competente revisão pelo Congresso, reunido com poderes constituintes».

E', pois, o Acto Colonial o diploma que estabelece o nosso direito constitucional colonial; daí a sua extraordinária importância.

Segundo o Relatório que precede o decreto n.º 18:570, o Acto Colonial foi imposto por exigências instantes da superior governação colonial. Por um lado, a reconhecida insuficiência do título V da Constituição de 1911 que se limitava a assentar a regra da autonomia financeira e descentralização administrativa das colónias e a demarcar, neste campo, a competência do Congresso, do Poder Executivo e dos governos locais, apenas em sete artigos; por outro lado, certas correntes internacionais e nacionais, tornavam urgentíssima, para a consolidação, prestígio e engrandecimento de Portugal, que se promulgasse para vigorar imediatamente e antes mesmo da reforma geral da Constituição, o *Acto Colonial* que representa uma proclamação de garantias primárias, e de princípios do mais alto nacionalismo.

Tais são as razões com que o Govêrno justificou a publicação do Acto Colonial.

Quais os princípios que tão importante diploma defende? Podemos enumerá-los da seguinte maneira, conforme se encontram expostos no Relatório do decreto:

I) Solidariedade moral e política entre as partes componentes do Estado Português (Metrópole e Império Colonial). — Essa solidariedade envolve em especial o dever de contribuir o Império para que sejam garantidos os fins de cada um dos seus membros e a integridade e defesa da Nação;

II) Inalienabilidade, por qualquer título, de alguma parte do território colonial;

III) Defesa da soberania portuguesa, particularmente nas zonas confinadas com a costa marítima, os lagos navegáveis e os rios abertos à navegação internacional e com as estações das linhas férreas;

IV) Reserva para o Estado de o direito de administrar e explorar os portos comerciais das colónias, e proibição de ceder a empresas particulares quaisquer prerrogativas de funções de soberania;

V) Promulgação de estatutos especiais para os indígenas não civilizados e a aceitação das missões religiosas nacionais como agentes eficazes de civilização e de soberania;

VI) Consagração, com ligeiras modificações, da doutrina em vigor nas bases orgânicas de 1926 e 1928, sob o ponto de vista administrativo;

VII) Extinção do regime dos Altos Comissariados;

VIII) Defesa da *comunidade natural* que existe na economia da Metrópole e das Colónias;

IX) Estabelecimento de princípios fundamentais sobre autonomia fazendária das colónias, orçamento, contabilidade, contas, etc.;

X) Assistência da Metrópole às Colónias, passando à categoria de normas constitucionais certas regras que já estavam traçadas no decreto de reforma orçamental, de 14 de Maio de 1928.

Tais são os princípios fundamentais defendidos no

Acto Colonial. Antes da sua publicação o Governo deu dêle conhecimento a todas as nossas colônias para que pudessem apreciá-lo, sujeitou-o à livre discussão pública tendo sido largamente apreciado na imprensa e principalmente no 2.º Congresso Colonial, então reunido na Sociedade de Geografia de Lisboa.

O Conselho Superior das Colônias também foi ouvido, aprovando o projecto na sua generalidade e propondo modificações para alguns artigos.

Finalmente, foi publicado no *Diário do Governo* de 8 de Julho de 1930 o decreto n.º 18:570 promulgando o *Acto Colonial*, decreto a que se fez seguir um valioso parecer do Conselho S. das Colônias, elaborado pelo magistrado e colonialista Dr. António Augusto Correia de Aguiar e no qual se ponderou tudo o que foi dito ou escrito sôbre tão importante diploma.

136.º Divisão e disposições mais importantes do Acto Colonial.—O Acto Colonial contém 47 artigos, e está dividido em quatro títulos assim denominados:

- I) *Das garantias gerais* — artigos 1.º a 14.º
- II) *Dos indígenas* — artigos 15.º a 24.º
- III) *Do regime político e administrativo* — artigos 25.º a 33.º
- IV) *Das garantias económicas e financeiras* — artigos 26.º a 47.º

Vamos analisar as disposições mais importantes de cada um dos títulos.

Das garantias gerais.—O artigo 1.º manda aplicar às Colônias a Constituição Política da República, em todas as disposições que, por sua natureza, se não referam exclusivamente à metrópole.

Ora a verdade é que, salvo melhor opinião, nos parece ser muitas vezes impraticável, nas colônias, os princípios constitucionais pelos quais se orientam as metrópoles.

O artigo 2.º estabelece que «é da essência orgânica

da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar as populações indígenas que nêles se compreendem».

«Dizer que é da essência orgânica da Nação a função de colonizar, é defender um duplo contrasenso: por um lado, admitir que a Nação há-de, eternamente, exercer a colonização, que é uma obra que tem princípio e fim; e por outro, não admitir que os povos coloniais se possam emancipar, o que é contrário aos princípios de direito internacional colonial» (1).

O artigo 3.º determina que os domínios ultramarinos de Portugal denominam-se *colónias* e constituem o Império Colonial Português.

Este artigo estabelece o conceito orgânico da Nação, que é formada: pela *Metrópole e ilhas adjacentes* e pelo *Império Colonial Português* composto por todas as nossas *colónias*.

Este artigo foi, sem dúvida, um dos artigos mais discutidos do Acto Colonial, afirmando aqueles que o combatem que a *dissociação da terra portuguesa*, inaugurada nas Bases Orgânicas de 1926, e consagrada no artigo 3.º do Acto Colonial é impolítica.

Outro facto importante deu também lugar a críticas: foi a designação de *Colónias*, em vez de *províncias ultramarinas*, dada aos nossos domínios de além-mar.

A expressão *províncias ultramarinas*, diz-se, não só tem tradição histórica entre nós, pois aparece em todas as nossas leis coloniais desde a Carta Constitucional de 1826 até à reforma da Constituição republicana de 1911, levada a efeito em 1920, como também é a única que bem traduz a unidade política e económica que deve ligar toda a terra portuguesa, formando um todo indissolúvel.

O Conselho Superior das Colónias, no seu parecer

(1) Dr. Gonçalves Pereira — obr. cit., págs. 216.

sobre o Acto Colonial a que já nos referimos, opta pela designação de *Colónias*, baseando-se no argumento de que a expressão *províncias ultramarinas* só é correcta na vigência do sistema político de assimilação ou centralização, que implica a integração delas na organização da Mãe-Pátria, fundindo-se e amalgamando-se em um todo único — mas não no regime de *autonomia*, actualmente em vigor em todos os nossos domínios ultramarinos.

Além disso, diz ainda o parecer citado, o termo *colónias* figura de há muito na nossa legislação ultramarina, ainda do tempo da monarquia, tendo-se empregado independentemente, e até por vezes conjuntamente, em alguns diplomas do século XIX as expressões «províncias ultramarinas», «possessões» e «colónias».

De resto, «mera fantasia será supor, em face das ambições e ambições estranhas, que com mais dificuldade nos poderá ser arrebatada uma província do que uma colónia. A situação jurídica de uma, debaixo desse aspecto, será precisamente a situação jurídica da outra, tanto interna como externa, e com tanta dificuldade os espoliadores nos levarão uma como a outra».

Parece-nos, pois, de aceitar a designação de *colónias*.

Pelo artigo 4.º são garantidos a nacionais e estrangeiros residentes nas colónias os direitos concernentes à liberdade, segurança individual e propriedade, nos termos da lei. A uns e outros pode ser recusada a entrada em qualquer colónia, e uns e outros podem ser expulsos, conforme estiver regulado, se da sua presença resultarem graves inconvenientes de ordem interna ou internacional, cabendo unicamente recurso destas resoluções para o Governo.

Este artigo liga-se com factos que se deram nas nossas colónias. As bases orgânicas já davam ao governador a faculdade de expulsarem os portugueses ou estrangeiros que se encontrassem nas condições acima indicadas. Só as Bases Orgânicas de 1928 e agora o Acto

Colonial, porém, é que consignaram a possibilidade de recurso da decisão dos governadores.

Embora nos pareça que o Poder Judicial é a entidade para a qual se deve recorrer, nesta matéria de liberdades individuais, concordamos com a doutrina do artigo 4.º do Acto Colonial.

Nas colónias o gozo de certos direitos degenera, muitas vezes, em abusos que o govêrno deve poder evitar. Não se deve esquecer, além disso, que nas colónias as ideias chamadas subversivas tem um campo de expansão porventura mais vasto e acolhedor, dada a existência de enormes massas populacionais muitas vezes em estado de rebeldia latente. O govêrno deve, pois, poder dispor de meios que lhe permitam inutilizar qualquer foco de desordem interna.

Quanto aos artigos 5.º e 6.º acho-los desnecessários: são dos tais artigos *muito bonitos* e que só com muito boa-vontade se poderão admitir em textos constitucionais.

O artigo 7.º estabelece a doutrina da inalienabilidade do território colonial português, contra o que se estabelecia nas Bases Orgânicas de 1928, que permitia ao Congresso legislar sobre a alienação de alguma parte do território colonial em favor de nação ou colónia estrangeira. O artigo 7.º do Acto Colonial estabelece boa doutrina, mas infelizmente a sua redacção é incorrecta. Efectivamente não é correcto afirmar-se que as colónias ou nações estrangeiras não poderão comprar qualquer parcela do território português, porque neste caso seria o nosso legislador a impor leis às outras nações — o que é contrário à independência de cada Estado. O que o nosso legislador pode estabelecer é que *o Estado não poderá vender qualquer parcela do território colonial*. A proibição não se refere aos outros países, aos quais nós não podemos dar leis, mas a nós próprios, que não temos competência para alienar os nossos domínios coloniais.

Nos artigos 9.º a 13.º, o Acto Colonial defende

doutrinas absolutamente aceitáveis, tendentes a assegurar a soberania portuguesa. Determina sobre as concessões de terrenos confinantes com a costa marítima dentro ou fora das baías, sobre concessões nas áreas destinadas a povoações marítimas, sujeitando-as a regras especiais; reserva para o Estado a administração e exploração de portos comerciais das colónias, e, finalmente, proíbe a concessão a empresas singulares ou colectivas do exercício de qualquer prerrogativa de soberania.

Quanto a concessões desta natureza, existentes actualmente, não poderão ser prorrogadas ou renovadas, no todo ou em parte, podendo o Estado usar o seu direito de rescisão ou resgate, nos termos das leis ou contratos aplicáveis — tudo com o fim de realizar uma completa unificação administrativa da colónia.

A doutrina dos artigos citados é boa; no entanto só tem a justificar a sua inclusão no texto constitucional a flagrante oportunidade que certas questões, como por exemplo, a do porto da Beira, lhe veio trazer. De resto, pode bem caber em qualquer outra lei que não seja uma Constituição.

São estas as disposições do título I. Do título II, intitulado *Dos Indígenas* não nos ocuparemos, visto ser assunto da cadeira de *Política Indígena*.

O título III trata do *Regime político e administrativo* e limita-se a dar carácter constitucional às disposições de que se compõe, e que estavam já consignadas nas Bases Orgânicas.

Assim, o artigo 26.º garante às colónias a descentralização administrativa e a autonomia financeira que sejam compatíveis com a Constituição, o seu estado de desenvolvimento e os seus recursos próprios; o artigo 27.º estabelece a competência da Assembleia Nacional, introduzindo algumas modificações às Bases Orgânicas; o artigo 28.º estabelece a competência do Poder Executivo e do governo da colónia.

O artigo 29.º é uma disposição muito importante,

porventura daquelas que motivaram a publicação do Acto Colonial. Por êle se extinguiu o regime dos Altos Comissariados, que de resto teve sempre um carácter eventual.

O § único do artigo 29.º determina que não podem ser nomeados governadores coloniais quaisquer interessados na direcção ou gerência de emprêsas com séde ou actividade económica na respectiva colónia. Esta disposição é muito importante e vinha sendo reclamada de há muito. Achámo-la contudo insuficiente. Entendemos que ela deve tornar-se extensiva a individuos que tenham toda e qualquer ligação com tais emprêsas, estabelecendo-se além disso, um prazo de 2 ou 3 anos para que aqueles que deixam a gerência ou saiam de quaisquer dessas emprêsas possam desempenhar o cargo de governador colonial. Era a única maneira de se acabar com situações que, sem serem deshonestas, são sem dúvida deselegantes.

Os artigos 30.º e 31.º referem-se às funções legislativa e executiva dos governadores, subordinando-as à fiscalização da metrópole.

O artigo 32.º determina que as instituições administrativas, municipais e locais são representadas nas colónias por *câmaras municipais*, *comissões municipais* e *juntas locais*, conforme a importância, desenvolvimento e população europeia da respectiva circumscrição. No § 1.º atribue ao governador a faculdade de criar ou extinguir as câmaras municipais e no § 2.º permite que os estrangeiros com residência habitual na colónia por tempo não inferior a 5 anos e que satisfaçam certas condições, possam fazer parte dos corpos administrativos, até o máximo de $\frac{1}{3}$ dos seus membros.

O artigo 32.º altera o que se encontrava estabelecido nas Bases Orgânicas, e a nosso ver, com vantagens. O § 2.º dêste mesmo artigo é justo e não representa perigo: existe mesmo em muitas leis estrangeiras.

O título IV denomina-se *Das garantias econó-*

micas e financeiras e dêle nos ocuparemos quando estudarmos a administração financeira das nossas colónias.

137.º **Considerações críticas sôbre o Acto Colonial, apreciado na generalidade.**—O Acto Colonial, publicado como dissemos, em substituição do título V da Constituição republicana de 1911, entrou imediatamente em vigor, embora sujeito a revisão pelo Congresso, e sem prejuízo de continuar a ser exercido pelo Govêrno a faculdade de publicar decretos com fôrça de lei, até se regressar à normalidade constitucional.

O Acto Colonial foi, desde a publicação do projecto de decreto, muito discutido.

A primeira questão que se levantou foi sôbre o nome de *Acto* adoptado pelo Ministro das Colónias, nome que, para muitos, não é mais do que a tradução da palavra inglesa *Act*, sem tradição histórica entre nós. Para êsses seria preferível a designação de «Estatuto Ultramarino» ou «Estatuto Colonial». A verdade, porém, é que «tratando-se de matéria constitucional, quebrar-se-ia mas é a tradição histórica, se ao diploma um objecto se não chamasse «Acto Colonial», diz o parecer do C. S. das Colónias. E' que o diploma «é bem a continuação histórica dos três Actos Adicionais à Carta Constitucional da Monarquia de 29 de Abril de 1826», e durante muitos anos vigorou entre nós o Acto de Navegação.

Mas o Acto Colonial poderá ter carácter constitucional? Eis a segunda questão, sem dúvida bastante delicada.

Vimos que o Acto Colonial se destina a substituir o título V da Constituição de 1911, sem prejuízo para a sua incorporação na reforma geral da nossa lei fundamental.

Pois bem: poderá um govêrno ditatorial elaborar um diploma *constitucional* fóra das Constituintes?

Se apreciarmos a questão sob o ponto de vista de direito político não há dúvida que o Acto Colonial não pode ser considerado como um diploma constitucional.

No entanto, entre nós há exemplos de cartas constitucionais, doadas, e que nem por isso vigoraram menos do que constituições votadas nas Constituintes.

Se amanhã, numa nova Constituição, se intercalar o Acto Colonial nada o impede de ser considerado diploma constitucional, uma vez aprovado pelo povo em plebiscito, ou pelo Parlamento.

O Acto Colonial contém todavia disposições regulamentares que não tem cabimento em uma Constituição.

Mas ao menos «a publicação do Acto Colonial foi necessária, oportuna e urgente»? O Relatório que o precedeu afirma que o «Acto Colonial foi imposto por exigências instantes da superior governação colonial», referindo-se também a «grandes males já existentes na ordem interna» bem como a «certas correntes internacionais que propendem a agitar ou estabelecer ideias mais ou menos desfavoráveis aos dogmas tradicionais da soberania colonial das metrópoles, revestindo-se muitas vezes com razões de humanidade os desígnios de imperialismo».

Este ponto foi largamente discutido no 2.º Congresso Colonial, estabelecendo-se uma corrente que defendia a oportunidade do Acto, e outra que defendia opinião contrária.

Em nosso entender certas questões internas, como por exemplo, a das companhias majestáticas, o problema dos Altos Comissários; as tais correntes internacionais de que fala o relatório, bem como o carácter nacionalista do decreto, revelado principalmente nas disposições que dizem respeito à alienação do território colonial, a concessões a estrangeiros, etc., justificam plenamente a oportunidade do Acto Colonial.

Resta-nos ainda, para terminarmos as nossas considerações dizer que sob o ponto de vista de política colonial no seu aspecto administrativo o Acto segue a mesma orientação das Bases Orgânicas de 1926 a 1928. Embora adoptando o regime da descentralização administrativa o Acto Colonial concede mais amplas atribuições à Metrópole. Teve-se em vista, nesta matéria, fortalecer e aperfeiçoar o que se achava disposto nas Bases Orgânicas acima citadas, corrigindo defeitos salientes do regime anterior, no dizer do próprio relatório.

CAPÍTULO VI

Da administração financeira das colónias portuguêsas

PARÁGRAFO 1.º

No regime da assimilação

SUMÁRIO:

138.º — A assimilação financeira; como se revela;
139.º — Personalidade jurídica das colónias;
140.º — Orçamentos privativos das colónias; 141.º —
Receitas da colónia; 142.º — Discriminação das des-
pesas entre a metrópole e as colónias; 143.º — Saldos
dos Orçamentos coloniais; sua aplicação e pro-
priedade; 144.º — Empréstimos coloniais; sua apli-
cação e responsabilidade pelos encargos; 145.º —
Organização do órgão superior da fazenda das
colónias.

138.º A assimilação financeira; como se re-
vela. — A adopção de qualquer dos sistemas coloniais
que atrás estudamos nas suas linhas gerais, reflecte-se,
como não podia deixar de ser, tanto na administração
civil como na *administração financeira*. Assim é que,
durante todo o nosso regime liberal, até às Bases Orgâ-

nicas de 1914, o regime seguido por nós, em matéria financeira colonial, foi o da *assimilação*.

Seguindo a orientação adoptada pelo ilustre colonialista Dr. Almeida Ribeiro no precioso *Relatório* por nós bastas vezes citado, vamos ver como tal regime se manifestou praticamente entre nós, tomando como pontos de referência alguns dos mais importantes problemas abrangidos pela organização financeira das colónias. Começaremos pela

139.º **Personalidade jurídica das colónias.** — A personalidade jurídica das colónias é a *capacidade para as mesmas possuírem e contratarem, em seu nome e sob a sua responsabilidade*. Conduz assim à propriedade, por parte da colónia, de um *dote inicial* composto não só pelo território colonial e por tudo o que nêle se contém e que pertence ao Estado, como também pelos impostos e outros rendimentos nêle cobrados. Como contrapartida, a personalidade jurídica e a existência do dote inicial impõem à colónia a obrigação de suportar ela própria as suas despesas.

Ora entre nós, durante o tempo em que seguimos o sistema da assimilação não aparece um único texto legal onde se encontre, expressamente consignada, a doutrina da personalidade jurídica da colónia. E nem podia deixar de ser assim num regime em que os nossos domínios de além-mar eram províncias ultramarinas, integrados absolutamente no organismo geral da metrópole, de que faziam parte integrante.

Se é certo, porém, que não existia expressa declaração da personalidade jurídica, a verdade é que a sua noção manifestava-se através da existência de orçamentos especiais para as colónias. Só em 1910 é que aparece pela primeira vez, em texto escrito (Projecto de reorganização administrativa de Moçambique) referência à personalidade jurídica.

140.º Orçamentos privativos das colónias. —

O sistema da assimilação, praticado na sua pureza, leva a incluir no mesmo *orçamento geral* a receita e as despesas do continente e das *províncias ultramarinas*, applicando-se a todos o mesmo regime tributário. Nunca, porém, entre nós se chegou a este extremo. Desde 1852 que appareceu o nosso primeiro orçamento colonial, embora desde 1836 tenhamos referências a orçamentos ultramarinos. De então para cá, a organização de orçamentos coloniais fez-se com mais ou menos regularidade. O sistema de assimilação financeira revelava-se porém no facto de *todos os orçamentos serem abrangidos por um único diploma*, o que oferecia algumas vantagens ao estudo comparativo das finanças, mas tinha o grave inconveniente de dificultar o reconhecimento da propriedade exclusiva das receitas de cada colónia bem como a sua responsabilidade particular.

141.º Receitas da colónia. — Não possuindo as colónias um dote inicial não admira que em nenhum diploma tenhamos declarado quais os bens que deveriam ser considerados propriedade da colónia, nem o que fossem *receitas da colónia*. Todas as tentativas feitas neste sentido falharam.

142.º Discriminação das despesas entre a metrópole e as colónias. — Esta matéria, que é de uma importância enorme em toda a administração financeira, nunca foi tratada entre nós, em um diploma orgânico, no qual se determinasse quais as despesas que deveriam ser suportadas pelas colónias, nem quais as que deveriam recair sobre a metrópole.

Havendo saldo positivo procurava-se fazer pagar pelas colónias todas as despesas; havendo *déficit*, umas vezes eram suportados pela metrópole, outras vezes eram as despesas rateadas por todas as colónias. É tal a confusão que umas vezes as despesas militares são pagas

pela metrópole, outras vezes pelas colónias, e se é certo que em dado momento surgiu nos orçamentos uma rubrica intitulada *soberania, civilização e administração geral*, a verdade é que fora dela ficaram muitas despesas que ela deveria abranger.

143.º Saldos dos orçamentos coloniais; sua aplicação e propriedade. — Sobre êste assunto diz o Dr. Almeida Ribeiro que foi prática tradicional entre nós lançar mão dos saldos das colónias que os tivessem para cobrir, ou atenuar, os *deficits* das outras, e que por vezes, aproveitamos da prosperidade financeira duma colónia para a onerar com encargos que deviam, razoavelmente, ser suportados pela metrópole. Como causas principais que concorreram para tal prática temos a existência permanente de *deficits* globais no orçamento ultramarino, as más circunstâncias financeiras da metrópole, a aprovação das tabelas de despesas das colónias por um único diploma de conjunto e, sobretudo, a tendência para a *assimilação* financeira.

Foi em virtude dêste princípio que quasi todas as colónias deram dinheiro umas às outras, e foi ainda pela mesma circunstância que se determinou superiormente que Macau pagasse navios de guerra de que a Nação precisava e suportasse os encargos da construção de uma nova ponte no Arsenal da Marinha de Lisboa, além dos *deficits* de Timor que aquela colónia quasi sempre pagava!

144.º Empréstimos coloniais; sua aplicação e responsabilidade pelos encargos. — O empréstimo foi um recurso de que nos servimos frequentemente, usando e abusando, embora o empréstimo caracterizadamente colonial não tivesse tomado entre nós grandes proporções.

Por um lado eram efectuados pelo próprio Estado para ocorrer a despesas de origem colonial; por outro

lado eram as juntas de fazenda local, durante o tempo em que elas existiram, que os realizavam.

Quanto à sua aplicação podemos considerar:

- a) os contraídos para ocorrer a despesas ordinárias da administração geral da colônia;
- b) os destinados especialmente a obras de fomento e valorização do território colonial;
- c) os destinados, em globo, a satisfazer necessidades do tesouro público, sem distinção de serviços da metrópole ou coloniais.

Os da a) eram contraídos pelas juntas de fazenda; os da b) e c) pelo govêrno da metrópole.

Dos empréstimos segunda categoria aproveitaram, por exemplo, Angola que obteve 100 contos para aplicar a obras de viação; Cabo Verde, que alcançou 40 contos para canalização de águas e esgotamento de um pântano e mais 30 contos para a construção de uma nova alfândega; a Índia, e várias outras colônias da África.

Quanto à responsabilidade dos encargos originados pelos empréstimos, embora algumas vezes se tenha usado de garantias, a verdade é que uma vez proibidos os empréstimos aos governos locais a metrópole passou a realizá-los «interpondo a sua personalidade entre a colônia e o credor» assumindo as responsabilidades, embora nunca se constituísse ela própria credora.

145.º Organização do órgão superior da fazenda das colônias. — Vamos ver a quem competia, durante o largo período que vigorou entre nós o regime de assimilação, a administração da fazenda pública das colônias, bem como a elaboração do seu orçamento.

Até 20 de Dezembro de 1888, o sistema seguido quanto à organização e competência do órgão superior da fazenda das colônias foi, em princípio, bom.

Em 1837 Vieira de Castro restabeleceu em todas as províncias ultramarinas as chamadas *Juntas de Fazenda*, cuja criação obedecêra ao fim de eliminar os

abusos que os *vedores ou provedores de fazenda* do antigo regime praticavam.

A composição das Juntas era a seguinte:

O governador da colônia, que servia de presidente, o juiz de direito da capital ou presidente da Relação, o procurador régio, ou o seu delegado, como procurador da Coroa e da Fazenda, o tesoureiro e o escrivão de Fazenda.

Quanto à competência das *juntas*, além de se ocuparem da arrecadação da fazenda e da liquidação e pagamento das despesas, eram verdadeiros tribunais com atribuições próprias e independentes, em tudo o que respeitava à fiscalização da fazenda pública, unicamente sujeitas ao governo pelo Ministro da Marinha e Ultramar, ou ao governador da província.

Este sistema tinha a vantagem de não abandonar a gerência da fazenda apenas ao governador; colocando este porém, à testa das juntas, o governo da colônia ficava obedecendo a uma direcção única, o que é bastante importante.

Aos conselhos dos governos também se dava um papel importante na administração financeira das colônias, fazendo-os intervir na discussão e votação dos orçamentos — atribuição que pela primeira vez aparece, expressamente, na portaria de 28 de Junho de 1851, de Fontes Pereira de Melo.

O regime que vigorou até 1888 tinha, porém, graves defeitos, resultantes não só de causas gerais que actuavam em toda a nossa administração ultramarina, mas também da falta de pessoal habilitado e de normas rigorosas de gerência financeira.

As *Juntas de Fazenda* foram extintas, como dissemos, em 20 de Dezembro de 1888, pelo ministro Barros Gomes. Iniciou-se então uma nova época caracterizada por uma *desenfreada centralização*.

Barros Gomes entendia que a contabilidade ultramarina estava numa verdadeira anarquia, de que as *Jun-*

fas eram uma das mais fortes causas. Foram portanto, extintas as Juntas. O regulamento geral da contabilidade pública da Metrópole foi mandado aplicar às províncias ultramarinas, sucedendo o mesmo com o regulamento geral de administração de fazenda. Toda a contabilidade das colónias foi centralizada na Direcção Geral da Contabilidade Pública e as contas dos exactores das colónias passaram a ser julgadas pelo Tribunal de Contas.

Em cada colónia foi criada uma *Repartição de Fazenda Provincial*, dirigida pelo inspector da Fazenda, *directamente subordinada ao ministério* e sob imediata superintendência do governador.

A administração superior da fazenda passou a competir a um inspector, ligeiramente ligado ao governador, que quasi pôsto à margem da administração da fazenda. O inspector, subordinado ao ministro passou a corresponder-se directamente com a metrópole.

Desde então forma-se e desenvolve-se na Colónia uma entidade independente da administração geral: a unidade de governo quebra-se, e uma era nova, de conflitos permanentes e de anarquia, começa.

Quanto à organização do orçamento o ministro chamou a si o ordenamento das despesas, eliminando a intervenção salutar dos Conselhos dos Governos.

Em 1901 adoptou-se um novo regulamento de fazenda e contabilidade para o ultramar, que vigorou até depois da República em muitas das suas disposições, e cuja orientação foi a mesma da do legislador de 1888. O papel dos governadores é de simples auxiliares, desaparecendo por completo as funções de vigilância e fiscalização que anteriormente exercia sobre as repartições de fazenda provinciais.

Quanto ao orçamento passou a ser elaborado nos distritos pelos escrivães de fazenda, compilado na repartição superior pelo inspector, e enviado para a metrópole até fim de Fevereiro, para que pudesse ser aprovado pelo parlamento.

Estabelecido assim um órgão independente da administração geral, vêmo-lo engrandecer em leis sucessivas a partir de 1888.

Nas colónias, as Repartições de Fazenda Provinciais, passaram a chamar-se Repartições Superiores; o seu chefe, de simples inspectores, passaram a *inspectores superiores*, (decreto de 31 de Agosto de 1912), ao mesmo tempo que nas divididas em distritos passou a haver inspectores distritais.

Na Metrópole, a contabilidade cedeu à Repartição de Inspeção e Fiscalização dos Serviços de Fazenda, parte das suas atribuições. Esta Repartição passou mais tarde a denominar-se *Inspeção Geral de Fazenda*, subindo pouco depois para *Direcção Geral de Fazenda das Colónias*.

Era êste o estado em que se encontrava a nossa administração financeira das colónias, até à publicação da lei n.º 278, de 1914.

Desde 1888, e com ligeiras excepções (circular de Ferreira do Amaral de 23 de Janeiro de 1892, o decreto de 23 de Maio de 1907, etc. que afirmavam orientação contrária) toda a nossa legislação sôbre administração financeira procurou acentuar o carácter secundário e não superior do governador na administração da fazenda da colónia.

Por força desta circunstância e de vários outros vícios fundamentais do regime, chegou-se a um estado quasi permanente de conflito entre os governadores e os inspectores de fazenda, sem vantagem alguma para a administração e fiscalização da fazenda pública das colónias.

Contra êste estado de cousas se levantou a opinião pública das colónias. Por seu lado, publicistas coloniais, na imprensa e em Congressos, não se pouparam a críticas severas contra o regime, destacando-se entre todos os que indicamos no capítulo em que tratamos da administração civil.

Só à República, porém, trazendo um sôpro de vida nova a todos os ramos da nossa actividade pública particular, estava reservado satisfazer o que a ciência, a experiência dos colonialistas, e o bom senso da opinião colonial exigiam.

No regime da autonomia financeira

SUMÁRIO:

146.º — A autonomia financeira na Constituição Republicana de 1911; 147.º — As Bases Orgânicas da Administração financeira de 1914; 148.º — As Bases Orgânicas de 1926 e 1928; 149.º — A autonomia financeira no Acto Colonial; 150.º — Fiscalização da administração financeira; 151.º — Como se realiza, presentemente, a fiscalização da administração financeira.

146.º **A autonomia financeira na Constituição Republicana de 1911.** — Proclamada a República, elaborou-se a nossa primeira Constituição republicana, promulgada em 21 de Agosto de 1911, e em cujo artigo 67.º se consignava o princípio da descentralização em matéria colonial.

E' certo que, no seu texto primitivo, a Constituição de 1911 não estabeleceu expressamente o princípio da *autonomia financeira*. Este princípio, porém, não tardou a ganhar foros de constitucionalidade; a lei n.º 1:005 pela qual a Constituição foi revista, e que nela foi integrada, determinava expressamente que *as colónias portuguezas gozariam, sob a fiscalização da metrópole, de autonomia financeira* e de descentralização, compatíveis com o desenvolvimento de cada uma.

Entrou assim na nossa lei fundamental o princípio da autonomia financeira.

147.º **As Bases Orgânicas da Administração financeira de 1914.** — Vimos já, quando tratamos da administração civil, que o artigo 86.º da Constituição de 1911 incumbia ao primeiro Congresso da República a elaboração das leis orgânicas das províncias ultramarinas. Vimos igualmente que só em 1914 foi dado cumprimento ao disposto no citado artigo 85.º, tendo o então ministro das Colónias, Dr. Almeida Ribeiro, apresentado ao Parlamento uma proposta de lei que, depois de discutida e alterada, foi convertida na lei n.º 278, de 15 de Agosto de 1914.

Nessa proposta de lei, precedida de um extenso e magistral relatório, o ministro defendia o princípio da *autonomia financeira*.

Em que consistia essa *autonomia*? Segundo o Dr. Almeida Ribeiro era a «*individualização muito acentuada, de cada colónia em matéria de finanças, combinada com um conjunto de preceitos de autonomia administrativa propriamente dita, ou de simples descentralização de funções da metrópole para a colónia, que habilitem esta última a utilizar-se da individualização concedida, administrando os seus bens e rendimentos, contraindo os empréstimos de que necessitar, planeando e executando os seus programas de fomento e realizando os demais actos de gerência da sua fazenda, em amplitude variável e dependência mais ou menos apertada da Metrópole*».

A proposta de lei, que também era assinada pelo ministro das Finanças, Dr. Afonso Costa, continha 26 Bases, cuja doutrina ainda hoje vigora, com modificações. Dela saiu a lei n.º 278, o primeiro diploma orgânico em que se consignava o princípio da *autonomia financeira*.

As colónias passaram a ter personalidade jurídica, possuindo o seu *activo* e *passivo* próprios, absolutamente distintos dos da Metrópole.

Daí resultou a constatação da existência, para cada uma, de um *dote inicial*; as suas receitas foram discri-

minadas; o regime dos empréstimos regulado; cada colônia passou a ter um orçamento privativo, distinto das outras colônias; fez-se a discriminação das despesas que ficavam a cargo da metrópole e das que ficavam a cargo das colônias; regulou-se a administração superior da fazenda pública da colônia que passou a ser da competência do governador, com a colaboração do conselho do Governo; dispôs-se quanto à acção do governo da metrópole sobre o orçamento das colônias; sobre a execução dos mesmos, dando-se ao governador o título de *ordenador* do orçamento geral da colônia; criaram-se as auditorias fiscais; estabeleceram-se regras de contabilidade; regularam-se as relações comerciais entre a metrópole e as colônias, a circulação monetária e fiduciária, etc.

As Bases Orgânicas da Administração financeira de 1914 sofreram posteriormente várias modificações.

Pela lei n.º 552-D, de 29 de Maio de 1916, foi modificada a matéria referente a auditores fiscais; durante a ditadura sidonista foram suspensas, para mais tarde entrarem novamente em vigor. Finalmente, depois da lei n.º 1:005, que criou o regime dos Altos Comissariados, e da lei n.º 1:022, que regulou a escolha e atribuições dos mesmos, foi publicado o decreto n.º 7:008 no qual foram codificados em um só diploma, as leis orgânicas da administração civil e financeira de 1914, com as modificações introduzidas pela legislação posterior que atrás citamos, e em virtude da qual se ampliaram certas disposições e se restringiram outras que atribuíam demasiada autonomia.

Por sua vez nova modificação foi introduzida no decreto n.º 7:008: os auditores fiscais e auditores adjuntos foram extintos pelo decreto com força de lei n.º 11:745, já da ditadura militar.

148.º **As Bases Orgânicas de 1926 e 1928.**
— Embora dentro de uma orientação mais centraliza-

dora, as Bases Orgânicas promulgadas pela ditadura militar não deixaram de conceder às colônias *autonomia financeira*, sob fiscalização da metrópole.

Essa autonomia está consignada no título III denominado «*Da administração financeira*», subdividido nos seguintes números:

- a) *Da organização financeira* — Bases XVIII a XX.
- b) *Das receitas e despesas* — Bases XXI a XXVIII.
- c) *Da execução do orçamento* — Bases XXIX a XXX.
- d) *Da fiscalização financeira* — Bases XXXI a XXXIV.

Pelo estudo que vamos fazer da maneira como se revela a autonomia financeira consignada nas actuais Bases Orgânicas se verá que os princípios orientadores foram os defendidos pelo Dr. Almeida Ribeiro no relatório com que precedeu a sua conhecida proposta de lei sobre administração financeira das colônias.

Personalidade jurídica: — Cada colônia constitue uma entidade financeira autónoma, sob superintendência e fiscalização do Ministro das Colônias, e é *pessoa moral*, tendo nesta qualidade, capacidade para adquirir, contratar e estar em juízo (base XVIII).

Dote inicial: — São considerados propriedade de cada colônia, dentro dos limites do seu território, os bens mobiliários e imobiliários que não sejam propriedade de outrem, os existentes, fora desses limites, por ela legalmente adquiridos, e bem assim as acções e outros títulos, dividendos, bônus e participações que possua ou venha a possuir (base XX).

Também lhe pertencem as suas *receitas*, das quais pode dispor, e em contrapartida, também lhe cabe a responsabilidade das suas despesas (base XIX).

Receitas da Colônia: — (Estão expressamente discriminadas na base XXI): constituem receitas de cada

colónia, quer próprias, quer das suas instituições municipais, os rendimentos, impostos e taxas cobradas no seu território e os que cobrados fora dêle lhe pertençam por disposição expressa da lei, bem como os que directa ou indirectamente provenham dos seus bens, serviços e das concessões e explorações feitas pelo Estado ou em que êste participe.

Compete a cada colónia estabelecer, alterar ou suprimir taxas e impostos no seu território, sem quebra das estipulações internacionais.

Orçamento privativo: — Cada colónia tem o seu orçamento privativo, elaborado segundo um plano uniforme, e que depois de nela preparado e discutido no Conselho do Governo, é enviado ao Ministro das Colónias dentro de prazo fixado.

No orçamento não podem ser incluídas despesas que não estejam autorizadas por diploma legal à data do início da sua discussão.

O orçamento geral é mandado executar por diploma legislativo da colónia, depois de aprovado pelo Ministro das Colónias e com alterações que êste tiver determinado.

Começará, porém, a vigorar em 1 de Julho se, tendo dado entrada no prazo legal no Ministério das Colónias, acompanhado dos respectivos elementos, e não apresentar *déficit*, o Ministro nenhuma resolução houver tomado até 30 de Junho. (Esta disposição foi eliminada do Acto Colonial, como veremos).

Quando o orçamento fôr remetido ao Ministério das Colónias fora do prazo legal ou quando o Ministro lhe recusar a sua aprovação, continuará em vigor, por duodécimos, mas só quanto à despesa ordinária, o orçamento do ano antecedente e os créditos nesse ano sancionados para ocorrer a novos encargos permanentes (base XXIII).

Quanto à acção do Ministro sobre o orçamento exerce-se pela verificação e correcção do cômputo das

receitas e pela verificação da legalidade e exactidão das despesas inscritas.

No caso de situação deficitária serão introduzidas no orçamento as correcções conseqüentes dos decretos que o Ministro resolver imediatamente promulgar. No mesmo caso, pode o Ministro ainda reduzir despesas cujo quantitativo não esteja fixado obrigatòriamente (base XXIV).

O *ordenamento da despesa* compete ao governador, dentro dos limites orçamentais.

Quanto às *normas a que deve obedecer a elaboração dos orçamentos* são fundamentais: a *Reforma Orçamental* (dec. 15:465 de 14 de 1928) e o decreto n.º 17:881 de 11 de Junho de 1930 que promulgou disposições relativas à elaboração e execução dos orçamentos coloniais.

A *Reforma Orçamental* de 1928 é particularmente importante, porque muitas das suas disposições foram transcritas para o Acto Colonial: as que proíbem às colónias contrair empréstimos no estrangeiro, a que sujeita a autonomia financeira das colónias a restrições ocasionais, etc. Manda consignar no Orçamento Geral do Estado elementos necessários à apreciação da situação financeira das colónias e no preâmbulo do Orçamento Geral, que é dividido em mapas, consigna a *divisão D* do mapa número 1 a *Colónias: Ministério das Colónias*.

No artigo 14.º, que é muito importante, classifica as *receitas ordinárias*; no artigo 15.º trata das *despesas ordinárias* e no artigo 16.º refere-se a *despesas extraordinárias*. Todas estas disposições, que são muito importantes, foram tornadas extensivas aos orçamentos coloniais, por força do artigo 25.º No artigo 26.º trata da assistência financeira da metrópole às colónias; no artigo 27.º *proibe às colónias contrair empréstimos em praças estrangeiras*; no artigo 28.º occupa-se das dívidas das colónias à metrópole, declarando-as

imprescritíveis, e no artigo 29.º prevê a hipótese de circunstâncias ocasionais obrigarem a restringir a autonomia das colónias.

Para dar cumprimento ao disposto na *Reforma Orçamental* foi publicado o decreto n.º 17:881. É neste decreto que estão consignadas as normas referentes: ao orçamento e sua constituição, classificação das receitas e das despesas, confecção, discussão, aprovação e publicação do orçamento, execução do orçamento, contas gerais, serviço da dívida e penalidades.

São estes dois decretos atrás citados muito importantes, nesta matéria de orçamentos.

Providências dos governadores que carecem de expressa aprovação do Ministro das Colónias. — Além da fiscalização que ao Ministro compete fazer sobre o orçamento, não só sobre o cômputo das receitas, como também sobre a exactidão das despesas inscritas, compete-lhe igualmente dar aprovação para que os governadores possam tomar as seguintes providências:

1) Criação de lugares remunerados ou alargamento de quadros, quando resultar aumento da despesa da colónia;

2) Aumento de vencimentos, quer globais quer parciais;

3) Diminuição de receita que não seja compensada por criação de nova receita ou redução efectiva de despesa;

4) Promulgação do orçamento geral da colónia que fôr encerrado com *déficit*.

Para os efeitos de compensar aumento de despesa ou diminuição de receita, não se considera redução efectiva de despesa o aproveitamento de disponibilidades orçamentais, ou a supressão de cargos que não estiverem definitivamente vagos.

Das colónias deficitárias, a alteração de receitas ou despesas orçamentadas, não pode ser feita por diploma legislativo da colónia.

A iniciativa de propostas que diminuam receitas ou determinem novos encargos, quando não sejam compensados por novas receitas ou reduções efectivas de despesa, só pode ser tomada, em conselho do governo, pelo governador da colónia (base XXVII).

As restrições impostas nesta base, precisam de ser ampliadas incluindo nelas várias proibições aos governadores, destinadas a garantir certas regras de moralidade administrativa.

Discriminação de despesas entre a metrópole e as colónias:—Está estabelecido nas bases XXV e XXVI que tratam respectivamente dos encargos de cada colónia e dos encargos da metrópole.

a) *Encargos da colónia:*—São constituídos pelas despesas com a administração e exploração local, com o fabrico da sua moeda, valores selados e postais, com o fomento dos seus territórios, anuidades dos empréstimos e encargos que tiver assumido ou lhe sejam impostos por virtude de contrato ou expressa determinação da lei; o vencimento do pessoal das classes inactivas na proporção do tempo por que nela houver servido; as passagens e manutenção dos deportados, degredados, vândios e outros indivíduos enviados para outras colónias por determinação dos seus tribunais ou autoridades; o pagamento dos serviços de fiscalização da sua administração financeira; a parte que por lei lhe estiver atribuída no custo de serviços especificados da administração central das colónias; e as despesas com o Conselho Superior das Colónias e a sua secretaria e com os tribunais superiores e outros serviços comuns a diversas colónias, na proporção das suas receitas.

b) *Encargos da metrópole:*—Constituem encargos da metrópole: as despesas consideradas de soberania, incluindo as do Padroado do Oriente e os da residência de S. João Baptista de Ajudá; as despesas da administração central do Ministério das Colónias; as missões políticas de civilização, propaganda e estudo,

quando da sua iniciativa; os subsídios totais ou parciais a companhias de navegação marítima ou aérea, de telegrafia e análogos; as passagens e manutenção de deportados, degredados, vádios e outros indivíduos transportados para as colónias por determinação dos seus tribunais ou autoridades.

Quanto aos encargos da colónia que tiverem de ser pagos na metrópole, convém ter presente o disposto na base XXX, nos termos da qual nenhuma despesa pode ser paga na metrópole por conta de qualquer colónia, desde que não satisfaça a uma das seguintes condições:

I) Constituir, por expressa disposição legal, encargo da colónia;

II) Ser requisitada pelo respectivo governador, com informação de haver sido ordenada nos termos legais;

III) Constituir abôno de vencimentos feito nos precisos termos da guia ou comunicação da própria colónia.

Empréstimos: — A base XXVIII determina que os empréstimos são da iniciativa do govêrno da colónia; mas tratando-se de operações destinadas a mais de uma colónia, ou de *empréstimos externos*, serão sempre aquelas e estas avalizadas pela metrópole.

As colónias podem negociar entre si a realização de empréstimos.

As operações de crédito, quando o orçamento apresente *déficit*, só poderão ser efectuadas com aprovação expressa do Ministro das Colónias.

Esta base sofreu, como veremos, importantes modificações que lhe foram introduzidas pelo *Acto Colonial*.

Fiscalização financeira: — E' exercida pelo Ministro das Colónias directamente ou por intermédio de inspecções extraordinárias, de que nos occuparemos brevemente. A fiscalização das ordens do governador em matéria de administração financeira, e a regularidade da

execução dos serviços de contabilidade pública de cada colónia, incumbe aos respectivos serviços de fazenda.

A função do *exame* e *visto* é exercido pelo Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas. Havendo recusa do *visto* e não se conformando com ela o Governador, resolverá definitivamente a secção do contencioso do Conselho Superior das Colónias.

São estas as principais disposições das Bases Orgânicas, com respeito à administração financeira, e que terão de ser modificadas no sentido da sua adaptação ao «Acto Colonial» que, como veremos, as alterou.

149.º A autonomia financeira no Acto Colonial. — A matéria referente à administração financeira está tratada no título IV, denominado *Das garantias económicas e financeiras* que introduziu algumas alterações às Bases Orgânicas.

Mantém-se o princípio da autonomia financeira das colónias estabelecendo, contudo, o artigo 47.º do Acto Colonial que *essa autonomia fica sujeita às restrições ocasionais que sejam indispensáveis por situações graves da sua Fazenda ou pelos perigos que estas possam envolver para a metrópole*. Este artigo foi transcrito da Reforma Orçamental de 1928, a que já nos referimos.

As colónias continuam gozando de *personalidade jurídica*, possuindo o seu *activo* e o seu *passivo* próprios, competindo-lhes a disposição das suas receitas e a responsabilidade das suas despesas, dos seus actos e das suas dívidas, nos termos da lei, artigo 38.º

Quanto aos *bens que são considerados propriedade da colónia* o artigo 39.º não só estabelece uma enumeração diferente das Bases, como também dispõe matéria nova. Assim, são considerados propriedade de cada colónia os bens mobiliários e imobiliários que, dentro dos limites do seu território, não pertençam a outrem, os que ela tenha adquirido legalmente fóra da-

quele, os títulos públicos ou particulares que possua ou venha a possuir, os seus dividendos, anuidades ou juros e as participações de lucros ou de outra espécie que lhe sejam destinadas. É importante saber que *só ao Tesouro Nacional ou à Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, podem ser cedidas, ou dadas em penhor, as acções e obrigações de companhias concessionárias pertencentes a uma colónia, e que só às mesmas entidades podem ser consignadas os rendimentos desses títulos em qualquer operação financeira.*

Quanto ao orçamento determina o § 2.º do artigo 40.º que quando, por circunstâncias anormais, o orçamento fôr enviado ao Ministério das Colónias fóra do prazo estabelecido, ou *quando o Ministro das Colónias o não aprovar*, continuarão provisoriamente em vigor por duodécimos, só quanto à despesa ordinária, o orçamento do ano antecedente. Elimina assim a disposição das Bases Orgânicas que mandava entrar em vigor o *novo orçamento* em 1 de Julho, desde que não fôsse deficitário e o Ministro das Colónias nada tivesse resolvido sobre êle até 30 de Junho.

O § 3.º do mesmo artigo, que trata da *acção do Ministro das Colónias sobre o orçamento* dá a êste competência para introduzir no orçamento que êle fôr submetido à aprovação todas as modificações necessárias para o restabelecimento do *equilibrio orçamental*, existindo situação deficitária ou risco de a haver.

Quanto à *discriminação das despesas* que são encargo da colónia e as que o são da metrópole, estabelece o artigo 41.º que ela é da competência da Assembleia Nacional que a fará nos diplomas em que estabelecer ou alterar a forma de govêrno das colónias, devendo os mesmos diplomas conter as regras e restrições a que devem estar sujeitos os governos coloniais para salvguarda da ordem financeira.

Quanto à *contabilidade das colónias* o artigo 47.º

manda que seja organizado como a da metrópole, com as modificações que se tornarem indispensáveis por circunstâncias especiais.

Uma das disposições mais importantes desta parte do Acto Colonial é sem dúvida a que *proíbe às colónias contrair empréstimos em países estrangeiros*, contra o que se dispunha nas Bases. *Quando seja preciso recorrer a praças externas para obter capitais destinados ao governo de uma colónia a operação financeira será exclusivamente de conta da metrópole, sem que a mesma colónia assuma responsabilidades para com elas*, tomando-as, porém, plenamente para com a metrópole, a quem prestará as devidas garantias, artigo 45.º, § ún.

Estas garantias serão também dadas todas as vezes que a metrópole prestar assistência financeira às colónias, artigo 44.º Os direitos que o tesouro da metrópole, a Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência tiverem por dívidas pretéritas ou futuras das colónias são imprescritíveis, artigo 46.º

150.º **Fiscalização da administração financeira.**

— A fiscalização da administração financeira dos governos coloniais tem constituído um dos mais debatidos problemas da organização administrativa das colónias portuguesas. É que se por um lado uma fiscalização excessivamente apertada entrava a acção dos governadores, subordinando-os aos funcionários de finanças e diminuindo o seu prestígio, por outro lado a deficiência de fiscalização tem grandes inconvenientes, porque os governadores, levados pelo desejo de progresso das colónias, são naturalmente inclinados a fazer despesas nem sempre de harmonia com as possibilidades financeiras das mesmas.

Vimos já que as *Juntas*, que substituíram os antigos *vedores de fazenda*, foram origem de graves conflitos nas colónias entre os governadores e a Fazenda,

conflitos que nem sempre eram solucionados pela atribuição de supremacia aos governadores.

Vimos também o que se passava a este respeito até às Bases Orgânicas de 1914. Quando se discutia este diploma, estava em plena controvérsia o problema da fiscalização financeira por causa de graves conflitos políticos a que deram lugar desinteligências entre o Governador de Moçambique e o Inspector de Fazenda da mesma colónia.

Pelas Bases Orgânicas de 1914 procurou-se resolver este importante problema pela criação de *auditores fiscais* e *auditores adjuntos* em cada uma das colónias de Angola e Moçambique, e de *inspectores de fazenda* para as outras colónias, que para este efeito ficavam constituindo grupos, base XIX.

As colónias de Cabo Verde, Guiné e S. Tomé e Príncipe formavam um grupo, com sede em C. Verde e possuindo um *inspector de fazenda*; India, Macau e Timor formavam outro grupo, com sede na India, possuindo igualmente outro *inspector de fazenda*.

Tanto os auditores fiscais como os inspectores não intervinham directamente na administração da colónia, nem na acção dos governadores, e não podiam revogar as ordens e instruções destes, nem impedir a execução das suas deliberações finais.

Aos termos da mesma base XIX a independência que lhes era conferida no exercício das suas funções não devia prejudicar a *natural subordinação administrativa ao governador da colónia*.

Pelo decreto n.º 3:059 de Março de 1917, que reorganizou os serviços de Fazenda das Colónias, a função, competência e atribuições aos auditores e inspectores de fazenda foram largamente tratadas, em cumprimento ao disposto no artigo 2.º da lei n.º 278 que autorizava o governo a publicar os decretos especiais necessários à execução das Bases.

O sistema criado em 1914, sofreu ligeiras modifi-

cações posteriores, mas nem por isso deu os resultados desejados. A forma irregular como as auditorias vinham exercendo a sua fiscalização, deu origem a inúmeras e justificadas reclamações por parte das colónias, e a cada passo surgiam conflitos provocados por deficiências, algumas dos próprios governadores.

Tudo isso deu lugar a que pelo decreto n.º 11:745 de 16 de Junho de 1926 fôsem extintos os lugares de auditores fiscais e auditores adjuntos, extinguindo-se também o quadro técnico auxiliar de fiscalização de contas coloniais, aprovado pelo decreto n.º 7:132;

Quanto às suas funções, umas foram atribuídas aos secretários gerais e secretários dos governos das colónias respectivas, e outras foram conferidas aos directores de fazenda provinciais.

151.º Como se realiza, presentemente, a fiscalização da administração financeira.—Tendo resultado ineficazes todos os sistemas anteriormente adoptados, o decreto n.º 15:987 de 29 de Setembro de 1928 veio estabelecer princípios diferentes pelos quais se regula, actualmente, a fiscalização financeira.

Criou-se a *Repartição de Fiscalização da Administração Financeira das Colónias*, que funciona junto do Ministério das Colónias, e confiou-se a fiscalização a 4 inspectores que se revezam nos serviços, cabendo a um a inspecção das colónias do Oriente, a outro os do Ocidente. Os dois inspectores restantes ficam no ministério, desempenhando o mais antigo o cargo de chefe da Repartição, tendo o outro como seu adjunto.

A inspecção é feita por turnos, cada um dos quais dura 6 meses e abrange 4 colónias.

A' Repartição compete: elaborar as instruções a que deve obedecer a inspecção às colónias, propôr regulamentos de administração financeira, organizar a conta geral de gerência e exercício de todas as colónias, dar parecer sôbre as propostas dos orçamentos

das colónias, antes de serem submetidas à aprovação do Conselho Superior, etc.

A inspecção local verifica os cofres, livros e documentos de contabilidade e informa sôbre a capacidade técnica dos funcionários da fazenda da colónia, e particularmente sôbre os funcionários superiores.

Na colónia, o inspector limita-se a esta verificação, sendo-lhe vedado assumir a direcção de qualquer serviço, não podendo interferir na acção dos governadores, a quem deve comunicar todas as irregularidades que encontrarem.

O pouco tempo de funcionamento dêste sistema não permite ainda ajuizar suficientemente da sua eficácia; êle evita, no entanto, os inconvenientes da nula fiscalização em que se caíra depois de 1920, e o da sobreposição dos inspectores de fazenda aos governadores, correspondendo-se directamente com o ministro e opondo-se ao cumprimento das determinações de quem devia ser a primeira autoridade da colónia, a pretexto de infracção aos preceitos da contabilidade e fiscalização das despesas públicas — o que de 1901 a 1914 fôra um dos maiores defeitos da administração financeira das colónias, e causa de freqüentes e desprestigiantes conflitos.

CAPÍTULO VII

Divisão administrativa e governo local

SUMÁRIO:

152.º — Divisão administrativa das colónias portuguesas; 153.º — Dos governadores coloniais; condições de nomeação; 154.º — Das funções dos governadores gerais e de colónia; 155.º — Dos Conselhos dos Governos; 156.º — Da composição dos Conselhos dos Governos nas colónias portuguesas; 157.º — Dos que elegem e dos que podem ser eleitos para os Conselhos dos Governos; 158.º — Funcionamento dos Conselhos dos Governos; 159.º — Competência e atribuições dos Conselhos dos Governos; 160.º — Dos serviços gerais de administração pública nas colónias; 161.º — Da organização dos Serviços da Administração civil nas Colónias.

152.º **Divisão administrativa das colónias portuguesas.** — As nossas colónias estão assim divididas:

a) **Cabo Verde:** — Administrativamente Cabo Verde está dividido em *concelhos regulares e irregulares e freguesias*.

Os *concelhos regulares* são: Ponta do Sol, S. Vicente, S. Nicolau, Boa-Vista, Praia, Fogo e Brava.

Os *concelhos irregulares* são: Paúl, Santa Catarina, Tarrafal e Maio.

A' frente de cada concelho está um *administrador do concelho*, funcionário de nomeação e confiança do governador e à frente da freguesia o respectivo *regedor*.

b) **Guiné:**—Está dividida administrativamente em 2 concelhos, 7 circunscrições civis e 23 postos civis.

Os *concelhos* são: Bolama e Bissau.

As *circunscrições* são: Canchungo, Bissoram, Farim, Bafatá, Gabú, Buba e Bijagoz.

Os *postos civis*, em número de 23, estão repartidos pelas diversas circunscrições.

As administrações dos concelhos de Bolama e Bissau são dirigidas por funcionários da confiança do Governador e de sua livre escolha.

As *circunscrições civis* são dirigidas por administradores de circunscrição, e os *postos civis* por chefes de posto, todos funcionários de carreira.

c) **S. Tomé e Príncipe:**—Esta colónia está administrativamente dividida em *concelhos e freguesias*. Os concelhos são, S. Tomé e Príncipe, dirigidos cada um por um administrador de concelho.

d) **Angola:**—Administrativamente a colónia de Angola está dividida em

a) *Distritos*, que por sua vez se subdividem em

b) *Circunscrições civis*, subdivididas em

c) *Postos Civis*. Existe também uma

d) *Intendência* de Fronteira de Cabinda.

Os *distritos* são em número de 10: Benguela, Bié, Cuanza-Norte, Cuanza-Sul, Huíla, Lunda, Luanda, Malange, Mossâmedes e Moxico.

As *circunscrições civis* podem ser de 1.^a, 2.^a ou 3.^a classe. Existem 20 circunscrições de 1.^a classe, 15 de 2.^a classe e 32 de 3.^a classe.

Os *postos civis* podem também ser de 1.^a ou 2.^a

classe. Há em Angola 40 postos civis de 1.^a classe e 171 de 2.^a classe.

A frente de cada distrito encontra-se um *governador de distrito*, directamente subordinado ao Governador Geral, por quem é nomeado, com aprovação do Ministro das Colónias.

As circunscrições civis são dirigidas por *administradores de circunscrição*, e os postos civis por *chefes de posto*. A *Intendência de Cabinda* tem à frente um *intendente*.

e) **Moçambique**:— Esta colónia está administrativamente dividida em

- a) *Distritos*, que se subdividem em
- b) *Concelhos e circunscrições civis* e estes em
- c) *Postos civis*.

Os *distritos* são: Inhambane, Quelimane, Tete, Moçambique, Cabo Delgado, Niassa e Lourenço Marques.

Os *concelhos* podem ser.

a) De primeira ordem — Lourenço Marques e Inhambane.

b) De segunda ordem — Quelimane, Tete, Moçambique, Cabo Delgado e Niassa.

c) De terceira ordem — Gaza, Chinde, Angoche.

A Colónia de Moçambique, na parte sob a administração directa do Estado, divide-se, para efeitos administrativos em 7 *distritos*: Lourenço Marques, Inhambane, Quelimane, Tete, Moçambique, Cabo Delgado e Niassa.

Os distritos subdividem-se em *concelhos e circunscrições civis* e estes em *postos administrativos*.

O território dos distritos de Quelimane e Tete, na parte sujeita ao regime dos *prazos*, é dividido em *circunscrições fiscais*.

São *concelhos* as áreas administrativas que abrangem povoações sedes de distrito, ou outras povoações importantes em virtude da aglomeração da população

européia, e todas aquelas que, em consequência do seu incremento comercial ou industrial, assim forem classificadas.

Os concelhos são em número de 11 classificados em três categorias:

1.^a ordem: Lourenço Marques (o da capital da Colónia).

2.^a ordem: Inhambane, Quelimane, Tete, Moçambique, Pemba Metónia (isto é, os das capitais dos distritos).

3.^a ordem: Gaza, Chinde, Angoche, Lumbo (isto é, todos os outros).

São *circunscrições civis* as subdivisões administrativas em que habitem povos indígenas completamente dominados e pacificados, mas não civilizados.

As *circunscrições civis* estão distribuídos pelos distritos da maneira seguinte: Lourenço Marques 10; Inhambane 8; Quelimane 12; Tete 8; Moçambique 13; Cabo Delgado 8; Niassa 3.

Os *postos civis* são em número de 120.

As entidades administrativas são as mesmas que deixamos apontadas para a Colónia de Angola.

f) **Estado da Índia**: — Está dividido em 3 distritos (Diu, Damão e Gôa) concelhos e freguesias.

g) **Macau**: — Esta colónia está administrativa-mente dividida em 2 concelhos: concelho de Macau e concelho das Ilhas, cada um dos quais tem à sua frente um administrador.

h) **Timor**: — Administrativamente constitue um distrito autónomo denominado «Distrito autónomo de Timor», decreto n.º 11:744 de 19 de Junho de 1920. Este distrito está assim dividido:

a) 1 *concelho* — Dili;

b) 3 *circunscrições civis*: Liquiçá, Manatulo e Baucau; e

c) 14 *postos civis*, sendo 3 de 1.^a classe, 6 de 2.^a e 5 de 3.^a.

As entidades administrativas são as mesmas que deixamos apontadas para a Colónia da Guiné.

153.º Dos governadores coloniais; condições de nomeação. — Cada colónia é superiormente administrada, sob a superintendência do Ministro das Colónias, por um governador, que pode ser um *governador geral* ou um *governador de colónia* (art. 29.º do Acto Colonial e art. 18.º da Carta Orgânica do Império Colonial Português, do Dr. Armindo Monteiro). Tem governos gerais as colónias divididas em *províncias*, e poderão tê-lo por disposição especial de lei as divididas em *distritos*. São, no presente, colónias de govêrno geral, o *Estado da Índia, Angola e Moçambique* (cit. Carta Orgânica do Império, art. 2.º §§ 1.º e 2.º).

De 1920 até à promulgação do *Acto Colonial* existiu, embora com carácter eventual, como já tivemos ocasião de dizer, uma outra categoria de governadores coloniais: era a dos *Altos Comissários*. Em virtude do artigo 29.º do Acto Colonial que proíbe a delegação nos governadores, salvo para determinados assuntos em circunstâncias excepcionais, de atribuições que pelo Acto Colonial pertencem à Assembleia Nacional, ao Govêrno ou ao Ministro das Colónias, a categoria de Altos Comissários foi extinta.

Quais são as condições de nomeação para o cargo de governador colonial?

Pouco tem variado as nossas leis a êste respeito, principalmente a partir de 1907.

Assim, nos termos do artigo 7.º da Carta Orgânica do Ultramar Português, de Rebelo da Silva, a nomeação para o cargo de governador ultramarino deveria recair sempre em indivíduos que tivessem experiência de negó-

cios, adquirida em alguma das carreiras de administração pública; quanto aos governadores subalternos ou de distrito eram nomeados entre os oficiais subalternos.

Ayres d'Ornelas, porém, na reorganização dos serviços administrativos da província de Moçambique, a que já nos referimos, ampliou extraordinariamente os requisitos exigidos pela reforma de Rebelo da Silva, determinando no artigo 5.º que a «província de Moçambique seria superiormente administrada por um governador geral de nomeação régia, a qual deveria sempre recair em indivíduos da classe civil ou militar do quadro activo, *com um curso superior ou das respectivas armas ou serviço do estado maior*». Tais indivíduos precisam, além disso, de satisfazer a alguns dos seguintes requisitos:

a) Ter exercido no ultramar por mais de dois anos cargos públicos de categoria elevada não inferior à de chefe de serviço provincial;

b) Ter exercido no reino por mais de 2 anos o cargo de governador civil, ou ocupar no funcionalismo lugar de categoria superior à de chefe de Repartição.

Dos requisitos enumerados eram dispensados os Ministros de Estado honorários, os vogais da Junta Consultiva do Ultramar e os oficiais que tivessem comandado como chefes grandes operações militares ou expedições no ultramar.

A exigência de um título académico, ou equivalente, para se ser governador colonial tinha em vista conseguir que as colónias fôsem governadas por indivíduos que deviam possuir cultura, indispensável para o exercício do cargo. Era porém absurda pois que se para se ser ministro tal requisito não era necessário, muito menos devia sê-lo tratando-se de um governador colonial.

O facto de se ter estado no ultramar não era condição de preferência absoluta, e neste ponto concordamos com a doutrina da lei de 1908, pois muitas vezes vê melhor os problemas de uma colónia quem está de fora e tenha fino, do que os que lá estão dentro.

Pela lei n.º 277 a nomeação do governador recairia em indivíduo reconhecidamente competente, de mérito já revelado no desempenho de funções públicas ou no estudo de assuntos coloniais. A nomeação era feita pelo Senado a quem competia, nos termos do artigo 25.º da Constituição de 1911 aprovar ou rejeitar, por votação secreta, as propostas de nomeação dos governadores, apresentada pelo Ministro das Colónias.

Em face dos trâmites por que a nomeação do governador tinha de passar o Ministro das Colónias nem sempre apresentava à aprovação do Senado indivíduos que, pelos seus méritos revelados, melhor poderia desempenhar o lugar, mas sim aquele que por circunstâncias várias, muitas vezes de ordem política, apresentava melhores condições de ser votado.

A disposição do artigo 25.º da Constituição de 1911 tinha em vista tornar mais estáveis os governos coloniais, evitando que tais cargos fôsem considerados favores dos ministros, e os governadores forçados a demitir-se com êles. Não deu porém o resultado desejado, e antes sancionava a incoerência de os governadores serem nomeados por escolha do Senado, e exonerados pelo Ministro das Colónias.

As Bases Orgânicas da ditadura relegaram para as Cartas Orgânicas das Colónias a definição das condições de nomeação do cargo de governador. Estas porém, nenhum princípio novo estabeleceram: todas elas se limitam a determinar que a nomeação dos governadores, gerais ou de colónia, é feita pelo govêrno da metrópole, em Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Colónias, e recairá em indivíduo reconhecidamente competente, de mérito já revelado no desempenho de funções públicas ou no estudo de assuntos coloniais.

Os requisitos exigidos pelas Cartas Orgânicas são de tal maneira vagos que bem pode dizer-se que, renovando o disposto nas Bases Orgânicas de 1914, se estabeleceu o princípio de que *o govêrno nomeia quem quere*.

O Acto Colonial veio, porém, estabelecer, no § único do artigo 29.º, um princípio restritivo de boa moralidade, e que bem merece ser mantido e aperfeiçoado: *não poderão ser nomeados governadores quaisquer interessados na direcção ou gerência de empresas com sede ou actividade económica na respectiva colónia*. Como já tivemos ocasião de dizer, para que o disposto neste § único produza plenos resultados é necessário aperfeiçoá-lo de forma a não permitir que alguém, nas condições acima referidas, possa ser nomeado governador colonial, antes de ter deixado, pelo menos há dois anos, a direcção ou gerência das citadas empresas.

Finalmente, nos termos de Carta Orgânica do Império Colonial Português (dec. n.º 23:228 de 15 de Novembro de 1933) do Dr. Armindo Monteiro, «a nomeação do governador é feita em Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Colónias, e recairá normalmente em *indivíduo com curso superior*, de mérito já revelado em cargos coloniais ou no estudo dos assuntos aos mesmos respeitantes e que não tenha qualquer interesse na direcção ou gerência de empresas com sede ou actividade económica na colónia», artigo 19.º.

O prazo da comissão continua sendo de 4 anos; se dentro de trinta dias antes de terminar a comissão não fôr publicado um decreto reconduzindo o governador este deve considerar-se legalmente exonerado das suas funções.

A Carta Orgânica do Império, não veio nesta matéria senão resumir o que se encontrava disperso nas Bases Orgânicas e no Acto Colonial, especificando que as funções públicas, em que o mérito dos candidatos a governadores se devem ter revelado são *cargos coloniais*.

Portanto, para que um indivíduo possa ser nomeado governador colonial é necessário que satisfaça cumulativamente aos seguintes requisitos:

1.º Ter um curso superior (tal como exigia Ayres de Ornelas em 1907).

2.º Ter desempenhado cargos coloniais e nêles ter revelado mérito, ou ter realizado estudos de merecimento sobre assuntos coloniais.

3.º Não ter qualquer interêsse na direcção ou gerência de emprêsas com séde ou actividade económica na colónia.

Quanto aos *governadores de distrito*, determina o Código Administrativo da Colónia de Moçambique, aprovado pelo diploma legislativo n.º 228 de Abril de 1930, que a nomeação só poderá recair:

a) Em official militar do quadro activo com o curso da respectiva arma ou serviço, de graduação não inferior a capitão e que tenha servido nas colónias, com boas informações, durante o prazo mínimo de 2 anos, em qualquer comissão civil ou militar, no mar ou em terra;

b) Em official militar do quadro activo, sem curso, de graduação não inferior a capitão, que tenha servido nas colónias como official e com boas informações durante o prazo mínimo de 5 anos;

c) Em indivíduo habilitado com um curso superior e residência de, pelo menos, dois anos nas colónias, depois da conclusão do curso, no desempenho de qualquer comissão de serviço público ou no exercício de profissão liberal;

d) Em inspector de circunscrições ou administrador de circunscrição civil em efectivo serviço, com mais de 10 anos de bom serviço público nas colónias, dos quais, pelo menos, 5 como inspector de circunscrições ou administrador de circunscrição na respectiva colónia.

A comissão do governador de distrito é também ordinariamente de 4 anos, podendo ser reconduzidos por períodos sucessivos da mesma duração.

Antes de terminados os períodos de comissão a que nos referimos os governadores de distritos só podem ser exonerados a seu pedido ou por conveniência de serviço público.

154.º **Das funções dos governadores gerais e de colónia.** — O Acto Colonial consigna aos governadores, como supremo dever de honra, em cada um dos domínios de Portugal, sustentar os direitos da soberania da Nação e promover o bem da colónia. Ele é, pois, dentro desta, o mais alto agente e representante do Govêrno da República, a autoridade a todas superior, tanto na ordem civil como na ordem militar, o administrador superior da Fazenda Pública e o protector nato dos indígenas, artigo 30.º da citada Carta Orgânica do Império.

Exerce, portanto, funções de *ordem executiva* e de *ordem legislativa*.

A) *Funções de ordem executiva:* — No exercício das funções desta natureza o governador expede *portarias* que devem ser precedidas de preâmbulo justificativo, e que são publicadas no *Boletim Oficial*. Sempre que fôr exigido o voto consultivo da *secção permanente do Conselho do Govêrno*, no preâmbulo das portarias deve declarar-se que esta foi ouvida.

No exercício destas funções o governador age como *representante do govêrno da República na colónia*, promovendo o bem desta, executando e fazendo executar as leis e regulamentos em vigor, dando execução escrupulosa e diligente às ordens e instruções do Ministro das Colónias, e tendo êste constantemente ao corrente dos casos e assuntos que se relacionem com a administração da colónia, elaborando trimestralmente pelo menos, relatos sucintos e confidentiais acêrca do estado das questões que mais interessam à administração. Ao governador geral de Moçambique compete ainda exercer, em relação à *Companhia de Moçambique*, acção fiscalizadora geral, velando por que se cumpram no território sob a sua administração as obrigações contractuais e as leis da República, artigo 32.º e § único da Carta Orgânica do Império.

Age ainda o governador, no exercício das suas

funções executivas, como *superior autoridade civil das colónias*, artigo 33.º; *primeira autoridade militar*, artigo 34.º, *administrador superior da Fazenda*, artigo 35.º, e finalmente como *protector nato dos indígenas*, artigo 36.º. Nesta última qualidade, que não é das menos importantes, compete-lhe: dirigir superiormente as relações com os chefes e agrupamentos gentílicos da colónia, procurando a sua submissão e integração na vida da colónia tanto quanto possível por meios pacíficos; fiscalizar superiormente o modo como são cumpridas as leis e preceitos tendentes à defesa das pessoas, da liberdade do trabalho, das propriedades, singulares ou colectivas, e dos usos ou costumes dos indígenas que não ofendam os direitos da soberania nacional ou não repugnem aos princípios da humanidade; promover o melhoramento das condições materiais e morais da vida dos indígenas, o aperfeiçoamento das suas aptidões e faculdades naturais, e, de uma maneira geral, a sua educação, instrução, segurança e progresso; estabelecer, alterar ou suprimir todas e quaisquer taxas e impostos que recaiam sobre indígenas e das mais leis gerais que lhes respeitem; e, finalmente, perdoar, minorar ou comutar as penas aplicadas aos indígenas pelos seus tribunais privativos, nos termos dos respectivos códigos ou regulamentos.

Esta matéria referente aos indígenas, de que o governador é protector nato, é tão importante que o Acto Colonial determina expressamente, no seu artigo 28.º n.º 2, que os governos coloniais não podem estabelecer ou modificar os regimes relativos às matérias abrangidas no título III intitulado *Dos Indígenas* (arts. 15.º a 24.º)—o que de resto é desnecessário visto como os governadores não podem tomar decisões contrárias à Constituição.

No exercício das suas funções executivas o governador é, em certos assuntos expressamente designados no artigo 37.º da Carta Orgânica do Império,

obrigado a ouvir a secção permanente do Conselho do Governo. Pode também sobre todas as outras matérias ligadas com o governo ou a administração da colónia ouvir a mesma secção ou o próprio Conselho do Governo, que emitirão voto consultivo. Se o governador não concordar com êsse voto, pode resolver em contrário, devendo comunicar a resolução tomada ao Ministro das Colónias, justificando-a devidamente, artigos 37.º e 38.º da Carta Orgânica do Império.

Finalmente, todos os actos de gestão ou administrativos do governador, além do poder hierárquico que o Ministro das Colónias sobre êles exerce, podem ser anulados ou alterados pelo Conselho Superior das Colónias, como Tribunal Superior do Contencioso Administrativo, nos casos de incompetência, excesso de poder, violação de leis ou regulamentos e ofensa de direitos adquiridos ou outros, em harmonia com as leis em vigor.

A) *Funções legislativas do Governador*:— A competência legislativa dos governadores abrange todas as matérias que respeitem exclusivamente à colónia e não estejam especialmente atribuídas à Assembleia Nacional ou ao Ministro das Colónias, nos termos do artigo 27.º do Acto Colonial e dos artigos 4.º e seguintes da Carta Orgânica do Império.

A competência legislativa do governador é exercida depois de ouvido o Conselho de Governo, e por intermédio de *diplomas legislativos*, que devem ser sempre precedidos de preâmbulos justificativos, publicados no *Boletim Oficial*.

O governador submeterá ao Ministro das Colónias a resolução dos casos em que se não conformar com o voto do Conselho de Governo, expondo os motivos da sua divergência. Se o Ministro suprir o voto do Conselho de Governo, será obrigatoriamente inserida a autorização ministerial no diploma legislativo que o governador promulgar, artigo 45.º e § único da Carta.

As resoluções sobre matéria legislativa da competência do governador para cuja execução não seja exigida prévia aprovação do Ministro das Colónias e sobre que tenha recaído o voto do Conselho de Governo com o qual o governador se conforme, serão publicadas imediatamente em *diploma legislativo*.

O artigo 46.º da Carta Orgânica do Império estabelece importantes restrições à faculdade legislativa do governador designando expressamente um certo número de actos ou decisões que o governador não pode tomar *antes de prévia aprovação do Ministro das Colónias*, mesmo com voto afirmativo do Conselho de Governo.

Em resumo: na administração colonial, e no âmbito da competência do governador, podemos estabelecer as seguintes categorias de disposições:

I) As que o governador pode tomar de per si, sem necessidade de prévia autorização ou consulta.

II) As que o governador pode tomar depois de ouvida a secção permanente do Conselho de Governo — nos termos do artigo 37.º da Carta Orgânica do Império: são de natureza executiva;

III) As que o governador só pode tomar depois de ouvido o Conselho de Governo, artigo 51.º da Carta: são de natureza legislativa e, finalmente,

IV) As que o governador não pode tomar sem prévia aprovação do Ministro das Colónias, mesmo com o voto afirmativo do Conselho de Governo. São de natureza legislativa e estão consignadas no artigo 46.º da Carta Orgânica do Império Colonial Português.

Faltando o governador ou estando ausente da Colónia faz as suas vezes, até resolução do Ministro das Colónias, o vice-presidente do Conselho de Governo, como *encarregado do governo*. Temos ainda que considerar as seguintes hipóteses:

a) *Se o governador estiver impedido ou ausente da capital ou sede, mas dentro da colónia:*—Os direc-

tores ou chefes de serviço resolverão os negócios correntes, de acôrdo com a orientação anteriormente seguida, mas sob sua própria responsabilidade. As funções de representação oficial são desempenhadas pelo vice-presidente do Conselho do Governo, que deverá assumir as funções de encarregado do Governo no caso de alteração da ordem pública;

b) *Se o governador estiver impedido ou ausente da capital, mas tiver delegado as suas funções na pessoa que o deve substituir como encarregado de govêrno:—*É esta pessoa que resolverá os assuntos, devendo-se conformar com as instruções recebidas ou com a orientação anteriormente seguida pelo governador.

Para finalizar, convém saber-se que os governadores são civil e criminalmente responsáveis pelos seus actos, e que os encarregados do govêrno o são também disciplinarmente pelos actos que violarem a lei ou as instruções recebidas dos governadores ou do ministro.

Para julgamento de uns ou de outros o tribunal competente, não havendo privilégio de fôro, é, enquanto durar o seu govêrno, a 1.^a vara cível ou o 1.^o juízo criminal da comarca de Lisboa.

155.^o **Dos Conselhos dos Governos.**—A Carta Orgânica do Império determina no seu artigo 50 que em cada colónia, presidido pelo governador ou quem as suas vezes fizer, funcionará com *atribuições consultivas* um *Conselho de Govêrno* que *deverá ser* ouvido pelo governador para o exercício da sua competência legislativa, e que *poderá* emitir parecer sôbre todos os assuntos respeitantes ao govêrno e administração da colónia que, para êsse fim lhe forem apresentados pelo governador.

As Bases Orgânicas anteriores estabeleciam a mesma disposição, com a diferença que atribuíam aos Conselhos *competência deliberativa*, ao passo que a Carta Orgânica só lhes dá *competência consultiva*.

Resolvemos dêste modo o importante problema da

intervenção dos habitantes da colónia na administração da mesma, seguindo um sistema diferente do sistema inglês, que cria nas colónias verdadeiros *parlamentos coloniais* que tornam desnecessária a representação das mesmas no parlamento metropolitano.

O problema é bastante delicado, principalmente no que diz respeito à composição dos Conselhos, base de uma acção útil. Organizar estes só com colonos é prejudicial, dado o antagonismo entre os interesses que defendem e o dos indígenas; compô-los só com funcionários públicos é tirar ao Conselho liberdade perante o governador; finalmente, um Conselho com elementos da população indígena é, em muitos casos, absolutamente impossível e até ridículo.

Tem-se procurado remediar tais inconvenientes dando a todos os elementos da população que apontamos certa representação nos Conselhos, mas nem por isso os resultados obtidos têm sido sempre brilhantes.

Entre nós *Eduardo Costa* pronunciou-se abertamente contra qualquer representação das populações coloniais nos negócios públicos, até mesmo em Cabo Verde.

Não admira esta opinião do ilustre colonialista, perfeitamente coerente com o conceito que êle formava do poder e da autoridade nas colónias, poder e autoridade que êle queria fortes e quasi absolutos. Ora esse absolutismo é incompatível com a existência de um órgão da natureza dos Conselhos do Governo, mesmo possuindo simples competência consultiva.

Doutrina contrária tem sido seguida entre nós, desde o constitucionalismo monárquico, em pleno regime de assimilação.

A nosso ver é de aceitar a intervenção das populações coloniais na administração pública das colónias, desde que para tal possuam idoneidade.

Se é certo que a direcção suprema dos negócios

públicos nas colónias deve pertencer ao governador, a existência de um determinado organismo constituído por indivíduos que, pelos conhecimentos que têm do meio e pelos interesses que nêle igualmente possuem é de presumir que aspirem ao progresso da colónia, além de ser uma recompensa moral que se dá aos que a habitam e promovem o seu desenvolvimento, é administrativamente recomendável. E' pois de aceitar um *conselho* com funções deliberativas e consultivas, que fiscalizando de certo modo a acção dos governadores, auxiliem estes no govêrno da colónia.

Assim entenderam algumas leis do regime monárquico, e modernamente todas as Bases Orgânicas, o Acto Colonial que em várias disposições se refere aos Conselhos dos Governos e por último a Carta Orgânica do Império Colonial Português.

A composição dos Conselhos continua sendo, porém, o ponto mais delicado da questão...

156.º Da composição dos Conselhos dos Governos nas colónias portuguesas. — As Bases Orgânicas de 1914 criaram um Conselho de Govêrno de tipo único, que quer dizer, de composição idêntica para todas as colónias.

As Bases Orgânicas da ditadura limitaram-se a determinar que os Conselhos de Govêrno seriam compostos de *vogais natos funcionários públicos*, *vogais de nomeação do governador* e *vogais eleitos*, deixando contudo a indicação e número das diversas categorias de vogais para as respectivas Cartas Orgânicas. A composição que estas deram aos Conselhos de Govêrno nas diversas colónias era idêntica, diferindo apenas no número dos vogais.

A nova Carta Orgânica do Império seguiu orientação um tanto diferente. Assim, podemos considerar duas categorias de colónias, para êste efeito: Angola e Moçambique constituem um grupo possuindo Conse-

lhos de composição absolutamente idêntica; as outras colónias constituem outro grupo diferente do primeiro, mas idêntico na composição dos Conselhos, que apenas se distinguem uns dos outros no número dos vogais.

A denominação dos vogais é diferente na Carta Orgânica do Império: os antigos *vogais natos* têm o nome de *vogais oficiais*, os outros são *vogais não oficiais* e podem ser *nomeados* pelo governador ou *eleitos*.

Há ainda a notar o facto de os directores das Obras Públicas deixarem de ser considerados membros oficiais obrigatórios, como sucedia anteriormente.

Composição dos Conselhos de Governo nas colónias de Angola e Moçambique.—Nestas duas colónias os Conselhos de Governo são constituídos apenas por duas categorias de vogais:

- 1.º) *Vogais oficiais*:
 - a) O Procurador da República;
 - b) O Director dos serviços de Fazenda;
 - c) O Director dos serviços de Administração Civil;
 - d) Dois directores ou chefes de serviço escolhidos anualmente pelo governador.

2.º) *Vogais não oficiais*:

Cinco vogais *eleitos*.

O comandante militar da colónia e os governadores de província, quando estiverem na capital, fazem parte do Conselho de Governo.

Na composição actual dos Conselhos há a notar com relação às diferentes Cartas Orgânicas anteriores a eliminação dos antigos vogais nomeados em número de cinco, do Director dos Serviços das Obras Públicas, que deixou de ser vogal oficial obrigatório, e a criação de mais um vogal eleito. No mais é tudo como nas Cartas Orgânicas anteriores.

Composição dos Conselhos de Governo nas colónias da Índia, Cabo Verde, Macau e Timor. — Nestas colónias o Conselho é composto por *vogais oficiais* e *vogais não oficiais nomeados e eleitos*.

1.º) *São vogais oficiais:*

a) O Procurador da República no Estado da Índia; o delegado do Procurador da República na comarca da capital da colónia em Cabo Verde, Guiné, S. Tomé, Macau e Timor;

b) O director ou chefe dos serviços de Fazenda;

c) O director ou chefe dos serviços de Administração Civil;

d) Um director ou chefe de serviço escolhido anualmente pelo governador, no Estado da Índia, em Macau, Cabo Verde e Timor.

2.º) *Vogais não oficiais nomeados:*

a) Três no Estado da Índia;

b) Três em Cabo Verde;

c) Dois na Guiné, S. Tomé, Macau e Timor.

3.º) *Vogais não oficiais eleitos:*

a) Cinco no Estado da Índia;

b) Três em Cabo Verde;

c) Dois em Macau;

d) Um na Guiné, S. Tomé e Timor.

Tanto os vogais oficiais como os não oficiais têm os seus *suplentes* que os substituem nas faltas, ausências ou impedimentos.

A composição dos Conselhos de Governo neste grupo de colónias é quasi idêntica à estabelecida pelas anteriores Cartas Orgânicas.

Apenas os Directores dos serviços das Obras Públicas deixaram de ser considerados vogais oficiais obrigatórios, variando também o número dos vogais eleitos nas diversas colónias.

Requisitos indispensáveis para se fazer parte dos Conselhos de Governo. — Compreende-se perfeitamente que nem todos os indivíduos possam fazer parte de um organismo da natureza dos Conselhos de Governo, e que a lei estabeleça certos requisitos que limitem não só a vontade dos governadores como também a própria vontade dos eleitores. No artigo 58.º a Carta Orgânica do Império estabelece quais são os requisitos indispensáveis para qualquer indivíduo poder fazer parte dos Conselhos de Governo como vogal não oficial (eleito ou nomeado).

As condições requeridas pelo citado artigo 58.º, da Carta Orgânica do Império são as seguintes para todos os vogais não oficiais, de uma maneira geral:

a) Ser de nacionalidade portuguesa ou estar naturalizado há mais de 5 anos, tendo perdido a sua nacionalidade anterior segundo a lei da nação de origem;

b) Ser de maior idade;

c) Residir na colónia há mais de 3 anos e habitar na capital da colónia, ou no círculo por onde fôr eleito;

d) Saber ler e escrever português.

Transitóriamente, aos representantes da comunidade china, no Conselho do Governo de Macau, não será exigida a condição da alínea *d* atrás citada.

Tais são as condições exigidas, de uma maneira geral, para todos os vogais não oficiais eleitos ou nomeados.

Quanto a estes últimos (nomeados) determina a Carta Orgânica do Império que os «governadores procurarão atender na nomeação dos vogais, às indicações das comissões municipais e das classes comercial, industrial, agrícola e operária, se estiverem organizados; se não estiverem procurarão dar representação às classes que maiores interesses tiverem na economia da colónia».

Seja como fôr, não podem ser nomeados ou eleitos membros dos Conselhos de Governo, embora satisfazendo as condições atrás mencionadas:

- 1.º Os indivíduos que por sentença ou despacho com trânsito em julgado não estejam no gozo dos seus direitos civis e políticos;
- 2.º Os falidos não reabilitados;
- 3.º Os que se encontrem pronunciados definitivamente;
- 4.º Os que tiverem já sofrido condenação por quaisquer crimes a que caiba pena maior;
- 5.º Os que hajam sido demitidos de serviço público por facto que importe deshonestidade.

Além disso deve ser expulso do Conselho do Governo e retirado o mandato a qualquer membro que emitir opiniões contrárias à existência e integridade de Portugal como país independente; favoráveis à desagregação do Império Colonial, ou que representem incitamento à subversão violenta da ordem política e social (art. 68.º § 1.º *a*), *b*) e *c*).

157.º Da eleição para os Conselhos do Governo. — Nos termos do artigo 61.º da Carta Orgânica do Império, e do seu § único, as eleições dos vogais efectivos e suplentes para o Conselho do Governo serão feitas por círculos eleitorais, pela forma e nas condições que em diploma especial forem fixadas.

Os vogais eleitos sê-lo-ão pelas associações económicas organizadas, ou, na sua falta, pelos maiores contribuintes até ao número de 40. No Estado da Índia a eleição será feita pelas associações económicas, literárias ou científicas organizadas.

Quando convocados os colégios eleitorais para elegerem os seus representantes ao Conselho do Governo, êles os não elegerem, proceder-se-á no prazo de 30 dias a novas eleições, e se ainda desta vez os não elegerem o governo nomeará os representantes efectivos e suplentes do círculo eleitoral (art. 64.º).

Os vogais não oficiais servem por 3 anos, podendo ser reeleitos ou reconduzidos.

Esta matéria das eleições estava largamente tratada nas Cartas Orgânicas anteriores, que especificavam minuciosamente quem eram os eleitores nas diversas Colónias para o cargo de vogal do Conselho do Govêrno — o que era absolutamente indispensável, visto variarem de colónia para colónia. Assim, emquanto que para Angola e Moçambique, por exemplo, a eleição dos *membros eleitos* era feita nas mesmas condições em que eram eleitos os corpos administrativos, em S. Tomé já não sucedia o mesmo, havendo nesta colónia 8 categorias de eleitores.

158.º Do funcionamento dos Conselhos do Govêrno. — Além de um presidente, que é o Governador, os Conselhos têm vice-presidentes escolhidos pelo Governador da Colónia de entre os membros do Conselho e confirmado pelo Ministro. Nas colónias divididas em províncias o governador da província que na sua área abranger a capital da colónia, ou que mais próxima estiver desta, é o vice-presidente do Conselho.

Na falta, ausência ou impedimento do vice-presidente é substituído pelo vogal oficial do Conselho mais antigo no serviço da colónia.

Os Conselhos de Govêrno reúnem-se em *sessão ordinária anual*, de 2 a 30 de Janeiro de cada ano, e em *sessões extraordinárias* que serão convocadas quando o governador o julgar necessário por motivos imperiosos.

As sessões ordinárias poderão ser prorrogadas para a discussão de assuntos pendentes mas nunca por período superior a 30 dias. Neste período de prorrogação das sessões ordinárias e durante as sessões extraordinárias o Conselho apenas se poderá ocupar dos assuntos expressamente indicados na proposta de prorrogação ou no aviso de convocação.

As resoluções do Conselho são tomadas por maioria dos vogais presentes, e o Conselho não pode funcio-

nar com um número de membros inferior a metade dos que o compõem. Estes podem ser suspensos do exercício das suas funções no Conselho, por simples decisão do governador, se, durante os trabalhos proferirem palavras, referirem factos ou tomarem atitudes ofensivas do Chefe de Estado, do regime republicano, dos membros do Governo da República e dos membros do Conselho de Estado ou do governador da colónia; se desobedecerem às leis, perturbarem a marcha regular dos trabalhos do Conselho ou revelarem acentuado desleixo no exercício das suas funções.

A parte não oficial do Conselho pode ser dissolvida pelo Ministro das colónias, sob proposta fundamentada do governador, que deverá mandar proceder a novas eleições e nomear os vogais de nomeação no prazo máximo de 60 dias.

As sessões do Conselho são públicas, salvo se o contrário fôr determinado pelo presidente, por iniciativa própria ou proposta fundamentada de um vogal, por razões ligadas aos superiores interesses da Nação ou da colónia.

As actas das sessões públicas serão impressas; das actas das secretas serão enviadas com urgência e confidencialmente, cópia ao ministério das Colónias.

A iniciativa da apresentação das propostas para a discussão em Conselho do Governo pertence ao governador, que poderá delegá-la em um dos vogais oficiais.

No entanto, qualquer dos vogais pode apresentar ao governador, durante o período das sessões, propostas que julgue de interesse para a Colónia. O Governador *pode* admiti-las à discussão se não envolverem diminuição de receitas ou aumento de despesas sem compensação efectiva.

De qualquer maneira as propostas para votação e discussão no Conselho devem ser distribuídas aos membros com a antecedência de 8 dias, pelo menos.

159.º **Da competência dos Conselhos de Governo.** — Os Conselhos de Governo têm competência consultiva e *devem ser sempre ouvidos pelo governador para o exercício da função legislativa* que o Acto Colonial e a Carta Orgânica do Império lhe atribuem, artigo 51.º da Carta Orgânica do Império. Além disso os Conselhos emitirão parecer sôbre todos os assuntos respeitantes ao governo e administração da colónia, que para esse fim, lhe forem apresentados pelo Governador ou pelo Ministro das Colónias.

Pelas Cartas Orgânicas anteriores os Conselhos tinham funções de natureza *consultiva* e funções de natureza *deliberativa*. As primeiras eram todas aquelas que diziam respeito à administração da colónia e para as quais o governador carecia, nos termos das Cartas Orgânicas, do parecer do Conselho; as segundas eram realizadas pelo Conselho no exercício de competência exclusiva que lhe era dada pela respectiva Carta Orgânica da colónia.

Da secção permanente do Conselho do Governo. — Em todas as colónias funciona junto do governador uma *secção permanente do Conselho do Governo* cuja competência é dar parecer sôbre as matérias que fazem parte da *função executiva* do governador, podendo igualmente pronunciar-se sôbre todos os assuntos que lhe forem submetidos pelo governador.

A secção permanente é composta de forma diferente conforme se trata de colónias de governo geral ou não. *Nas colónias de governo geral* é constituída pelo Procurador da República, pelo Director dos Serviços de Fazenda e por dois vogais do Conselho do Governo escolhidos pelo governador; *nas restantes colónias*: pelo Delegado do Procurador da República na comarca da capital da colónia, pelo Director dos Serviços de Fazenda e por um vogal escolhido pelo governador.

A secção permanente pode tomar deliberações desde

que esteja presente a maioria dos seus membros, e pode funcionar ainda que esteja reunido o Conselho do Governo, visto que a sua competência diz respeito à função executiva do governador.

As sessões da secção permanente são secretas e das suas actas são enviadas cópias ao Ministro das Colónias.

160.º Dos serviços gerais de administração pública nas colónias. — Nas nossas colónias, e de um modo geral, os negócios de administração central compreendem duas categorias de serviços:

- a) *Serviços da administração propriamente dita;* e
- b) *Serviços militares.*

Esses serviços são tratados, nos termos do artigo 96.º da Carta Orgânica do Império, por:

- 1.º *Direcções de serviços* ou por *repartições centrais de serviços;*
- 2.º *Repartições técnicas de serviços;*
- 3.º *Comandos militares, quartéis gerais e repartições militares,* no que respeita a assuntos que interessam às forças militares de terra, e por *departamentos marítimos e capitánias dos portos,* no que respeita aos assuntos da marinha.

Além das categorias acima indicadas, cada governador tem sob sua directa superintendência uma *repartição de gabinete*, a cargo de quem está o expediente do governo. Nas colónias de governo geral o chefe de repartição de gabinete é de livre escolha do governador; nas outras é o ajudante de campo ou o secretário do governador.

Direcções de serviços: — Os serviços de natureza administrativa geral são confiados a *direcções de serviços*. Convém fixar, no entanto, que em regra, só nas colónias de governo geral é que existem tais *direcções*,

cuja séde é na capital da colónia, com excepção de Angola que é em Nova Lisboa.

As *direcções de serviços* dividem-se em *repartições*, e estas em *secções*, e são dirigidas por funcionários com o título de *directores de serviços* da colónia, nos termos do artigo 99.º e §§, da Carta Orgânica do Império. Os directores de serviços são funcionários directamente subordinados ao Governador e não podem corresponder-se directamente com o Governo Central.

A distribuição dos serviços por *direcções* é feita em diplomas especiais para cada colónia, com expressa aprovação do Ministro. Antigamente essa distribuição era feita nas respectivas Cartas Orgânicas.

Anteriormente à Carta Orgânica do Império, havia *direcções de serviços*, dirigidas por *chefes de serviço da colónia* (ou provincial) em todas as nossas colónias, com excepção de Timor, onde os serviços de administração pròpriamente dita eram tratados em *repartições de serviços da colónia*, dirigidas por *chefes de serviço*. Em todas aquelas colónias havia uma Direcção dos Serviços de Administração Civil, de Saúde e Higiene, de Fazenda, Aduaneiros e Obras Públicas. Na *Guiné* havia ainda uma Direcção dos Serviços e Negócios Indígenas, e em *S. Tomé* uma Curadoria Geral dos Serviçais e Colonos e uma Direcção dos Serviços da Agricultura. Em Angola, além das anteriormente indicadas, havia mais as seguintes direcções de serviço: Correios, Telégrafos e Telefones, Indústria e Minas, Agricultura e Comércio, Serviços Pecuários, e uma Direcção de serviços de Colonização e Terras.

Repartições de serviços: — Constituem uma subdivisão das direcções de serviços. Podem ser:

a) *Repartições centrais de serviços* — quando não estiverem subordinadas a direcções de serviços, e

b) *Repartições técnicas de serviços* — quando se ocupam de serviços de natureza técnica.

Quer umas, quer outras, têm a sua séde na capital

da colónia, excepto as de Angola e Guiné que serão fixadas sucessivamente em Nova Lisboa e em Bissau, nos termos do § 3.º do artigo 96.º da Carta Orgânica do Império.

A distribuição dos serviços por repartições é feita em diplomas especiais, expressamente aprovados pelo Ministro das Colónias, ao contrário do que sucedia anteriormente, em que a distribuição era feita nas respectivas cartas orgânicas. Em todas as colónias havia, além das direcções de serviços, *repartições técnicas de serviço provincial*; em Timor só existiam repartições de serviço, como já vimos. Nas Cartas Orgânicas não havia, porém, referência a repartições centrais.

Os serviços militares, de que não nos ocuparemos, estão tratados nos artigos 104.º a 117.º da Carta Orgânica do Império.

161.º Da organização dos serviços da administração civil. — No estudo da organização dos serviços da administração civil há que distinguir as colónias de governo geral das colónias não divididas em províncias, tal como preceituam os artigos 277.º e 281.º da *Reforma Administrativa Ultramarina* (dec. n.º 23:229 de 15 de Novembro de 1933). Assim:

A) *Nas colónias de governo geral*: — A organização dos serviços da administração civil pode compreender:

1.º *Serviços centrais* — que funcionarão na capital da colónia e estarão a cargo de uma *Direcção dos Serviços da Administração Civil* dirigida por um director de serviços.

Aos serviços centrais da administração civil pode pertencer, em cada colónia, a direcção superior de todos os assuntos que respeitarem à *administração geral* e aos *negócios indígenas*, e por proposta do respectivo governador podem ainda os serviços centrais compreen-

der os de *saúde, assistência, segurança pública e estatística geral.*

Podemos pois dizer que os serviços centrais da administração civil geral têm a seu cargo (art. 293.º da Reforma Administrativa):

a) os assuntos respeitantes ao pessoal administrativo (nomeações, reconduções, promoções, informações, disciplina geral, situações, aposentações, garantias, honras, etc.);

b) as questões relativas ao registo civil;

c) a polícia geral da colónia (compreendendo os assuntos relativos a emigração, trânsito e permanência na colónia de nacionais e estrangeiros, passaportes, guias de trânsito, licenças administrativas e policiais);

d) as questões que interessem aos cultos, à assistência, a associações de classe ou outras;

e) a serviços de passagens a colonos;

f) as relações com todos os serviços públicos no que respeita a matérias que hajam de ser executadas por funcionários dos quadros administrativos e não corram pelo serviço dos negócios indígenas;

g) As questões do trabalho e desemprego respeitantes a não — indígenas;

h) as relações com as companhias, empresas ou sociedades comerciais sempre que explorem quaisquer concessões ou exclusivos do Estado, quando a sua fiscalização não estiver atribuída a outra entidade;

i) de um modo geral todos os assuntos relativos à administração civil e política da colónia, e todos os que respeitem aos corpos e corporações administrativas e actos eleitorais.

2.º *Serviços provinciais* que serão tratados pela direcção provincial da administração civil, a qual é dividida em 2 repartições (art. 299.º).

a) Repartição ou secção provincial dos serviços de administração civil;

b) Repartição ou secção provincial dos negócios indígenas.

Cada uma destas repartições provinciais pode ser dividida em 2 secções se a acumulação do serviço o exigir.

E' por intermédio da repartição ou secção provincial dos serviços de administração civil que o Governador de província exerce as suas atribuições de autoridade, administração, fiscalização ou defesa económica que não estiverem expressamente confiadas a outras repartições (art. 300.º da Ref.)

Ainda correm pela repartição ou secção provincial dos serviços de Administração civil (art. 307.º da Ref.):

a) todos os assuntos que se referirem à disciplina do pessoal;

b) As transmissões de ordens relativas a assuntos estranhos aos serviços administrativos, que procedam de serviços centrais;

c) O expediente da pauta provincial e do conselho disciplinar da província;

d) Todos os assuntos respeitantes à instrução e estatística;

e) Todo o expediente relativo às inspecções administrativas;

f) as apresentações de todos os funcionários civis que na sede da província venham prestar serviço ou que por ela transitem e a passagem das respectivas guias aos que se ausentem;

g) o serviço de centralização dos originais destinados à *Ordem da província*, a organização desta e as suas publicação e distribuição;

h) A organização dos orçamentos da província e a centralização e revisão dos orçamentos das circunscricções, sempre que o governador não chamar a si esse serviço;

i) a contabilidade que resultar da execução dos orçamentos provinciais.

Além destas atribuições sempre que determinada questão não estiver especialmente atribuída a qualquer repartição pública, ou lhe não deva ser atribuída por sua natureza, pertencerá, até resolução do governador da província, à repartição da secção provincial dos serviços de administração civil (art. 302.º).

3.º *Serviços locais*—Nos distritos, circunscrições, concelhos e postos funcionam simples secretarias, dirigidas respectivamente pelos intendentes de distrito, administradores de circunscrição ou concelho e chefes de posto (art. 308.º da Ref.). Nos distritos ou colónias em que as funções de intendente forem desempenhadas pelo governador da província todos os serviços distritais correm pela repartição provincial de administração civil (§ 1.º do citado art.).

Nos concelhos funcionam câmaras municipais, comissões municipais ou juntas locais (art. 310.º) cuja constituição, funcionamento, competência e dissolução vêm regulados na parte III da Reforma Administrativa, artigos 407.º e seguintes.

B) *Nas colónias não divididas em províncias*:—A organização dos serviços de administração civil compreende a seguinte hierarquia:

- a) serviços centrais;
- b) serviços locais;

Os *serviços centrais* podem estar a cargo de um organismo directamente subordinado ao governador ou de uma direcção de serviços ou repartição central da administração civil.

Os *serviços locais*, quando existirem devem estar a cargo de intendentes, se os houver, de administradores de circunscrição ou concelho e de chefes de posto.

Pertence a qualquer destes serviços todos os assuntos a que nos referimos quando tratamos da organização dos serviços de administração civil nas colónias de govêrno geral, sendo inútil acentuar que só nestas existem serviços provinciais de administração civil.

POSTFÁCIO

Este livro foi escrito para auxiliar os nossos colegas do 2.º ano da Escola Superior Colonial no estudo da cadeira de Administração Colonial. É uma rápida resenha das matérias sobre as quais versaram as prelecções do professor, e está longe de ser perfeita. Das deficiências e incorrecções o leitor bem intencionado nos absolverá, considerando que não foi nosso intento fazer obra de mestre, que não somos, mas apenas facilitar aos que estudam a nossa administração colonial a aquisição de alguns conhecimentos indispensáveis.

Nova e abundante legislação, veio alterar certas matérias tratadas neste livro. Essa legislação não foi citada no texto porque não temos o dom nem a obrigação de adivinhar o que se passa na mente toda criadora dos nossos legisladores; também não vai indicada em apêndice porque os autores já não estão para mais trabalhos.

Leitor ou colega amigo, aceita pois, um conselho: pega no teu lápis e indica à margem as novas leis, se queres saber como se rege o *Império*.

Júlio Monteiro

Paulo Roque da Silveira.

ÍNDICE

CAPÍTULO I

	Págs.
<i>Introdução</i> — Diversas acepções em que pode ser tomada a palavra <i>Direito</i> . — A origem do Direito. — O direito e a moral. — Direito consuetudinário e Direito escrito. — Direito positivo e direito natural	3 a 6
Direito subjectivo e direito objectivo. — Leis: origem, conceito e natureza. — Caracteres das leis: generalidade, permanência, obrigatoriedade e coercibilidade. — Espécies de leis: facultativas e suplectivas, orgânicas, preceptivas ou imperativas, proibitivas, atribuítivas, declarativas ou explicativas e interpretativas, ficções jurídicas, normas coactivas e dispositivas. — Divisão do direito em público e privado	7 a 14
Direito administrativo: sua relação com os serviços públicos. — Actos jurídicos. Conceito e classificação segundo o seu conteúdo: <i>a)</i> actos legislativos, regulamentares ou <i>actos-regra</i> (Duguit); <i>b)</i> actos criadores de situações jurídicas individuais; <i>c)</i> actos condição; <i>d)</i> actos jurisdicionais	14 a 17
Elaboração das leis; fases: <i>a)</i> iniciativa; <i>b)</i> votação; <i>c)</i> promulgação; <i>d)</i> publicação. — Data em que a lei entra em vigor: <i>a)</i> no Conti-	

	Págs.
nente; <i>b)</i> nas ilhas adjacentes; <i>c)</i> nas Colónias. — Aplicação das leis às Colónias . . .	17 a 22
Revogação da lei. Formas: <i>a)</i> revogação expressa; <i>b)</i> revogação tácita; <i>c)</i> revogação total; <i>d)</i> revogação parcial (derrogação). — Princípios jurídicos que vigoram em matéria de revogação das leis. — A quem compete a revogação das leis. — Hierarquia das leis: <i>a)</i> leis constitucionais; <i>b)</i> leis ordinárias. . .	22 a 26
A teoria da soberania e a organização dos poderes do Estado. — A divisão dos poderes do Estado: a doutrina de Montesquieu e a doutrina do Prof. Leon Duguit. — Como deve entender-se a expressão «independência dos poderes»: crítica à doutrina da separação mecânica de Montesquieu. — A divisão dos poderes nas nossas leis constitucionais: o poder moderador. — A unidade da soberania e a divisão dos poderes. — Como se revela a independência do poder judicial. — O problema da apreciação da constitucionalidade das leis	26 a 36
Funções do Estado e poderes do Estado. — Quais são as funções do Estado. — A função administrativa. — Direito administrativo colonial. — Sistematização do direito administrativo colonial: plano do curso	37 a 42

CAPÍTULO II

Direito constitucional colonial

§ 1. — *As colónias nas leis constitucionais portuguesas.* — O que é uma Constituição. — A Constituição de 1822. — A Carta Constitucional de 1826. — A Constituição de 1838.

— A Restauração da Carta Constitucional em 1842. — O Acto Adicional de 5 de Junho de 1852. — A Constituição republicana de 1911. — As Leis 277 e 278 de 15 de Agosto de 1914. — A Revisão Constitucional de 1920. — O Acto Colonial.	43 a 52
§ 2.º — <i>A aplicação das Constituições às colónias.</i> — As constituições e a sua aplicação aos territórios coloniais. — A Constituição portuguesa de 1911. — O problema em França. — A Constituição holandesa de 30 de Novembro de 1887. — O Estatuto italiano de 1848. O Congo Belga e a sua lei orgânica de 1908	53 a 56
§ 3.º — <i>A representação das colónias no Parlamento.</i> — A política de assimilação e a representação das colónias no Parlamento. — As colónias estrangeiras e o Parlamento metropolitano. — O problema entre nós. — Crítica do sr. Eduardo Costa. — O nosso modo de ver	57 a 60

CAPÍTULO III

Da administração central

§ 1.º — <i>O legislador colonial português.</i> — A quem compete a administração central das nossas colónias: <i>a)</i> ao Congresso; <i>b)</i> ao Ministro das Colónias. — O Congresso; suas atribuições em matéria colonial segundo o texto primitivo da Constituição de 1911. — A modificação constitucional de 1920 (lei n.º 1:005 de 7 de Agosto. — As novas bases orgânicas da administração colonial (decreto n.º 15:241 de 24 de Agosto de 1928). — O Acto Colonial	61 a 65
---	---------

A competência do Poder Executivo em matéria colonial, segundo a actual Constituição. — A competência do Ministro das Colónias (dec. 15:241 de Março de 1928). — O que sôbre esta matéria estabelece o Acto Colonial	66 a 69
§ 2. ^o — <i>Administração central das colónias estrangeiras</i> — Administração central das colónias inglesas. — Administração central das colónias francesas: sua evolução e resumo histórico do direito constitucional para as colónias desde a primeira República. — Administração central das colónias italianas. — Administração central do Congo Belga. — Administração central das colónias holandesas. . . .	70 a 90
§ 3. ^o — <i>Evolução dos órgãos centrais da nossa administração colonial.</i> a) No antigo regime. — Organização administrativa: esbôço histórico, características e organismos administrativos. — O Conselho de Estado. — A Casa do Cível e a Casa da Suplicação. — O Desembargo do Paço. — A Mesa da Consciência e Ordens. — Os Vedores da Fazenda. — O Conselho Ultramarino. — As Secretarias do Estado. — A Organização fiscal: suas características. — Repartições fiscais. — A Casa da India. — A Casa dos Contos. — O Juízo da Alfândega	91 a 103
b) No regime Liberal. — A reorganização das <i>Secretarias do Estado</i> . — A vitória definitiva do regime constitucional. — Os negócios do ultramar e o Ministério da Marinha. — O regime republicano: a criação do Ministério das Colónias. — Organismos consultivos. . .	103 a 106

CAPITULO IV

O Ministério das Colónias

	Págs.
§ 1.º — <i>O problema da organização interna.</i> — Tipos fundamentais. — Critério administrativo: argumentos. — Critério geográfico: argumentos. — Critério eclético. Tese do Prof. Lourenço Cayolla. — Crítica de Ferreira da Rocha à tese do Prof. Cayolla. — O critério que defendemos.	107 a 118
§ 2.º — <i>O Ministério das Colónias em Portugal.</i> — Antecedentes históricos. — Organização de Sá da Bandeira. — Reforma de José Falcão. — Reforma de 1859. — Alterações à reforma de 59.º — Reforma de Latino Coelho. — Reforma de Rebelo da Silva. — Reorganização de Tomás Ribeiro. — Alteração de Barros Gomes à reforma de 78.º — Reforma de Ferreira do Amaral	119 a 128
A primeira reforma republicana (27 de Maio de 1911). — Reforma de Sidónio Pais (8 de Maio de 1918). — Reforma de 10 de Maio de 1919. — Reforma de Ferreira da Rocha (16 de Outubro de 1920). — Modificações à reforma de 1920. — Reforma do ministro Baccelar Bebiano (1929)	128 a 145
Orgãos auxiliares do Ministério das Colónias. — O Conselho Superior das Colónias: sua história, atribuições, composição e competência. — Junta Central do Trabalho e Emigração. — Conselho Superior de Obras Públicas e Minas. — A Comissão de Cartografia. — Considerações finais	145 a 166
§ 3.º — <i>O Ministério das Colónias no estrangeiro.</i> — A Secretaria de Estado das Colónias na	

Inglaterra; antecedentes históricos. — A «Secretary of State for Colonies and Dominions» e a «Secretary of State for India». — Organismos auxiliares e serviços anexos. — O Ministério das Colónias em França e seus organismos auxiliares. — Organização do Ministério das Colónias e organismos auxiliares na Bélgica. — O Ministério das Colónias na Itália; sua organização. — O «Consiglio Superiore Coloniale» e o «Istituto Colonial-Fascista»	167 a 192
---	-----------

CAPÍTULO V

Da Administração Civil das Colónias Portugêsas

§ 1.º — <i>Sistemas coloniais</i> . — Quais são os diferentes sistemas coloniais. — O sistema da sujeição; crítica. — O regime da assimilação; crítica. — O sistema da autonomia; crítica .	193 a 202
§ 2.º — <i>Os sistemas coloniais na nossa administração ultramarina</i> . — O regime da sujeição nas nossas colónias. — Como praticamos a assimilação. — Reacção contra o sistema da assimilação. — A ideia descentralizadora nos textos legislativos. — A acção dos publicistas coloniais. — Autonomia e descentralização. — As Bases Orgânicas da Administração Colonial, de 1914. — O regime dos Altos Comisariados. — *As novas Bases Orgânicas, de 1926 e 1928. — Cartas Orgânicas; matérias nelas tratadas. — O Acto Colonial e os seus princípios orientadores. — Divisão e disposições mais importantes do Acto Colonial. — Considerações críticas sobre o Acto Colonial, apreciado na generalidade.	203 a 234

CAPÍTULO VI

Da administração financeira das colónias portuguêsas

- | | Págs. |
|---|-----------|
| § 1.º — <i>No regime da assimilação.</i> — A assimilação financeira; como se revela. — Personalidade jurídica das colónias. — Orçamentos privativos das colónias. — Receitas da colónia. — Discriminação das despesas entre a metrópole e as colónias. — Saldos dos Orçamentos coloniais; sua aplicação e propriedade. — Empréstimos coloniais; sua aplicação e responsabilidade pelos encargos — Organização do órgão superior da fazenda das colónias . | 235 a 243 |
| § 2.º — <i>No regime da autonomia financeira.</i> — A autonomia financeira na Constituição Republicana de 1911. — As Bases Orgânicas da Administração financeira de 1914. [†] As Bases Orgânicas de 1926 e 1928. — A autonomia financeira no Acto Colonial. — Fiscalização da administração financeira. — Como se realiza, presentemente, a fiscalização da administração financeira | 244 a 258 |

CAPÍTULO VII

Divisão administrativa e govêrno local

Divisão administrativa das colónias portugúêsas. — Dos governadores coloniais; condições de nomeação. — Das funções dos governadores gerais e de colónia. — Dos Conselhos dos Governos. — Da composição dos Conselhos dos Governos nas colónias portugúêsas. —

Dos que elegend e dos que podem ser eleitos para os Conselhos dos Governos. — Funcionamento dos Conselhos dos Governos. — Competência e atribuições dos Conselhos dos Governos. — Dos serviços gerais de administração pública nas colónias. — Da organização dos Serviços da Administração civil nas Colónias	259 a 287
<i>Postfácio</i>	288