

PRINCIPIOS
DE
DIREITO ADMINISTRATIVO

POR

J. A. ISMAEL GRACIAS

PROFESSOR DE ECONOMIA POLITICA E DIREITO ADMINISTRATIVO
NO LYCEU NACIONAL DE NOVA GOA,
MEMBRO CORRESPONDENTE DA ACADEMIA REAL DAS SCIENCIAS DE LISBOA
E DE VARIOS INSTITUTOS NACIONAES E ESTRANGEIROS, &c. &c.

PRIMEIRA PARTE



NOVA GOA

IMPRESSA NACIONAL

1898

PRINCIPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

PRIMEIRA PARTE

OBRAS DO AUTOR

Publicadas na Imprensa Nacional de Nova Goa



I Historia, Biographia e Bibliographia

- A Imprensa em Goa* — 1880 — (esgotado).
D. Ayres d'Ornellas de Vasconcellos — 1881 — (esgotado).
Agulha fixa da invenção de Jeronymo Osorio da Fonseca — 1882 — (esgotado).
Memoria historico-economica dos correios da India Portuguesa — 1889 — publicada tambem em Lisboa — 1891.
Inscripções e epitaphios — 1.º fasciculo — 1891.
Apontamentos para a historia da representação provincial do Estado da India — 1891.
Relatorios (4) da Bibliotheca Publica de Nova Goa — 1892 a 1895 — (esgotado o primeiro).
Catalogo dos livros do assentamento da gente de guerra... — 1893 — (esgotado).
O Infante D. Augusto em Goa — 1896.
Vasco da Gama e o descobrimento do caminho maritimo da India — 1897.

II Estatistica

- Recenseamento dos subditos de S. M. B., residentes no Estado da India em 1891, relatorio e mappas* — 1892.

III Direito e Legislação

- Decreto de 1 de dezembro de 1869 — Carta organica annotada* — 1884 (esgotado).
Dito, 2.ª edição, com o Esboço da constituição colonial da India Britannica — 1894 (esgotado).
Legislação para a administração das confrarias — 1886.
Indice chronologico e alphabetico da legislação provincial, desde 1835 até 1888 — 1889.
Carta Constitucional da monarchia e seus Actos addicionaes — prefacio e notas — 1895. *



PRINCIPIOS
DE
DIREITO ADMINISTRATIVO

POR

J. A. ISMAEL GRACIAS

PROFESSOR DE ECONOMIA POLITICA E DIREITO ADMINISTRATIVO
NO LYCEU NACIONAL DE NOVA GOA,
SOCIO CORRESPONDENTE DA ACADEMIA REAL DAS SCIENCIAS DE LISBOA
E DE VARIOS INSTITUTOS NACIONAES E ESTRANGEIROS, &. &.

PRIMEIRA PARTE



NOVA GOA
—
IMPRENSA NACIONAL
—
1898

A QUEM LÊR

AOMEADO por decreto de 14 de março de 1895, precedendo concurso, professor proprietario da cadeira de economia politica e direito administrativo, creada, com louvaveis intuitos, no Lyceu Nacional de Nova Goa, pelo decreto organico de 31 de outubro de 1892, desde que assumi a regencia fui, á proporção que caminhava no ensino, descobrindo no respectivo programma, determinado por portaria de 28 de junho de 1893, lacunas que procurei encher com prelecções, até que, esclarecido pela pratica de dois annos lectivos, julguei indispensavel propôr um novo programma, que mereceu logo a approvação competente (Portaria de 14 de julho de 1897, *Boletim Official*, n.º 75).

Obedece ás prescripções d'esse programma o presente compendio, egualmente approvado (Portaria de 9 de novembro de 1897, *Boletim Official* n.º 122); sendo apenas a parte preliminar, estando em preparação a outra — *Principios de direito administrativo portuguez* —. E a razão de ser das diferentes materias que se tratam na *Introducção*,

demonstrei-a n'aquella proposta com as seguintes considerações :

«Tudo quanto acabei de dizer a respeito da deficiencia da primeira parte (economia politica) do actual programma, é inteiramente applicavel á segunda. Abrange esta os principios de direito administrativo, mas não se percebe como um entendimento juvenil possa comprehender bem essa disciplina, sem se preparar com as noções geraes de direito e especialmente de direito publico, de que o direito administrativo é um ramo; como, sem o conhecimento das bases da doutrina juridica racional, possa assimilar os textos da legislação positiva. Nem padece duvida que, só pela investigação historica e philosophica, mostrando como se chegou á unidade systematica de qualquer sciencia, se póde imprimir ao discentismo uma direcção justa e um vivo interesse. Certamente, attendendo a isto, o autor da reforma do ensino secundario, de 14 de junho de 1880, incorporou

na setima cadeira dos antigos lyceus do reino os «*elementos de legislação civil, de direito publico e administrativo portuguez e de economia politica*». Constituida assim a cadeira, seria, entre nós, de incontestavel vantagem; mas, ao mesmo tempo, devo observar que, ao elaborar-se o respectivo programma, foram mais consideradas as materias juridicas do que a economia politica; o que, me parece, não devemos imitar. Guardando, pois, um razoavel meio termo, redigi o programma a seguir na minha cadeira, que se me afigura sufficiente, emquanto se lhe não dê maior desenvolvimento, desdobrando-a, por exemplo, em dois annos e formando um curso de sciencias economico-administrativas, como mais tarde, e em vista do progresso do ensino, será muito conveniente fazer.»

A isto acrescentarei que, dada a indole e o destino do compendio, possivelmente se resumiu a exposição das doutrinas, derivando-as de publicistas e jurisconsultos de reconhecida autoridade,

patrios e estrangeiros. Assim, não é esta, não podia, nem devia ser uma obra completa, mesmo porque, em sciencias politico-administrativas, estão a apparecer, todos os dias, novas theorias e instituições; representa, comtudo, o producto d'um laborioso estudo, inspirado unicamente pelo desejo intimo de tornar solido e proficuo o ensino, que me está confiado, e de ser d'esta maneira util á mocidade, que é a mais generosa esperança da Patria, e já isto me prenuncia benevolo acolhimento do publico illustrado. O tempo e a cultura didactica virão — tenho fé — melhorar esta modesta publicação, corrigindo-lhe as imperfeições, pois é axiomatico o velho principio *docendo doceberis*, que o elegante fr. Luis de Sousa commentou n'estas conceituosas palavras: *não ha maior estudo que o de quem lê: esperta muito o juízo a obrigação publica, e faz trabalhar o desejo de agradar.*

Pangim, 24 de janeiro de 1898.

Domest. Gracias.

INTRODUCCÃO

Necessaria dicantur, eaque paucis.

EPICTETO

CAPITULO I

Noções geraes de Direito

§ 1

A palavra *direito* tem muitas accepções; significa já a *sciencia juridica*, isto é, a sciencia que investiga e apura os principios, regras e condições, segundo as quaes se deve realisar a justiça na vida humana; — já a *lei*, ou o complexo de leis, que servem de formula ao direito; — já, finalmente, a *faculdade moral* por ellas conferida ou reconhecida. Roma scientifica pelas pennas de oiro dos seus grandes jurisconsultos, Paulo e Celso, definia o direito: *quod semper æquum et justum est*, — *ars boni et æqui*; e justiça: *constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*. Muitos publicistas resumem a noção do direito nas seguintes palavras: o *respeito da justiça nas relações entre os homens*, — respeito que se não pode determinar senão pelos principios da moral e da economia politica.

§ 2

O direito é *natural* ou *positivo*:

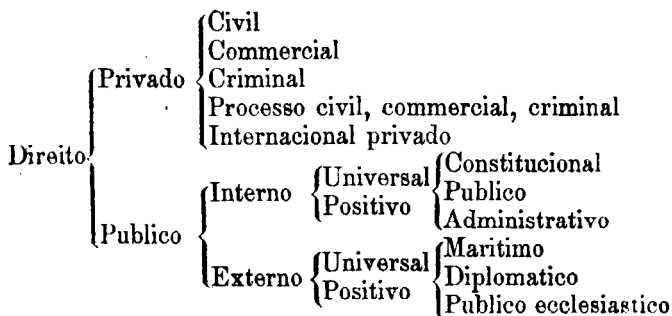
Direito natural é o complexo de condições impostas ao homem pela sua propria natureza e que o dirigem independente de qualquer organização politica ou lei positiva.

Procedendo da consciencia humana e dos principios do justo e do injusto, comprehende os direitos innatos do homem, anteriores e superiores a toda a regulamentação. A união dos dois sexos, a conservação e defeza proprias são preceitos reaes d'este direito de que emanam outras regras particulares. O direito natural tem o caracter de universalidade; já os romanos o consideravam pertencente a todos os animaes — *quod natura omnia animalia docuit* (Ulpiano) —; ainda os povos menos civilizados o admittem, embora a sua razão pouco esclarecida os desvie muitas vezes na apreciação do justo e do injusto.

Direito positivo ou *convencional* é o complexo de regras fixadas pelo Estado que é o vigia da sua applicação. Em outros termos é a *lei*, isto é, o direito convencional tal como é determinado pelo Estado, — a norma de pratica, imposta ao homem por quem tem o poder de o fazer: *norma agendi subditis ab imperante prescripta*.

§ 3

Tratamos aqui do direito como sciencia, ou propriamente do *direito positivo*, que se divide em diferentes especies conforme as instituições do Estado e os deveres e as relações individuaes e sociaes que tem de regular. Eis a classificação geralmente adoptada, que foi indicada pelo jurisconsulto brasileiro dr. Pimenta Bueno, em harmonia com as regras estabelecidas por muitos publicistas e escriptores de direito :



§ 4

Como se vê, temos em primeiro lugar dois grandes ramos: *direito privado* e *direito publico*. Esta divisão não é tão radical, tão incisiva, tão fundamentada que se possam marcar e distinguir precisamente os seus limites.

«A divisão ordinaria no *direito privado* e *direito publico*, funda-se, diz Ahrens, n'uma differença essencial, mas que não é assaz profunda para dar lugar a uma classificação rigorosa. Muitos ramos da sciencia de direito não se deixam classificar nem n'uma, nem n'outra d'estas categorias, porque se apresentam conjunctamente sob a face do direito privado e do direito publico. Tal é o direito commercial. Succede o mesmo com todas as outras partes do direito que se referem aos diversos fins do homem e da sociedade. Até o direito do individuo e o da sociedade familiar, tratados ordinariamente no direito privado, pertencem tambem ao direito publico, quando o individuo é considerado nas suas relações com o Estado, d'onde dimanam seus direitos e suas obrigações politicas, ou quando a familia é encarada nas suas relações geraes com a sociedade».

«Não existe, em rigor, nenhuma parte do direito privado que possa ser completamente separada do direito publico; porque d'uma parte, o direito privado, para ser respeitado, presuppõe o Estado e sua protecção, e da outra, é sujeito ás modificações e ás restricções que o Estado no interesse de todos, deve impôr á acção individual».

«A distincção entre direito privado e publico não offerece, portanto, uma divisão fundamental; não é mais que uma subdivisão, ou um duplo aspecto sob o qual todo o direito pode ser encarado».

§ 5

Direito privado — entre os romanos era: *quod ad singulorum utilitatem pertinet*. Regula as relações juridicas dos cidadãos entre si, e como essas relações podem ser variadas, o direito privado tem respectivamente as seguintes subdivisões:

A) *Direito civil*—Na sua significação propria e primiti-

va, o *direito civil* é o direito especial dos cidadãos, quer elle regule as relações dos membros da sociedade entre si, quer as relações d'estes com a mesma sociedade. N'este sentido exacto e rigoroso, os romanos tinham o *jus quiritium*, *optimum jus civium romanorum* (mais tarde *jus civitatis*, e ultimamente *jus civile*) em opposição ao *jus gentium*, commum a todos os homens, que não devemos confundir com o que se denomina *direito das gentes* ou *direito internacional*. Segundo as *Institutas*, o *direito civil* era: *quod quisque populus ipse sibi constituit*, e o *direito das gentes*: *quod naturalis ratio inter omnes homines constituit*; destas definições é claro que o autor teve mais em vista a origem do direito sobre a qualidade d'aquelles que participam d'esse direito. Os jurisconsultos dos seculos XV e XVI serviram-se das palavras *direito civil* para designar as leis do Estado em opposição ao *direito canonico* ou leis da Igreja. No seculo XVII o *direito civil* foi considerado synonymo de *direito privado* em opposição ao *direito publico*. E' esta a accepção actualmente mais usada, definindo-se o *direito civil* — o complexo de preceitos ou leis que regulam as relações particulares entre os cidadãos, ou entre os cidadãos e o Estado, em questões de propriedade ou de direitos puramente individuaes.

B) Direito commercial — E' o conjuncto de regras relativas á validade e aos effeitos das negociações de commercio, assim como ao julgamento das contestações que d'ahi podem resultar. Dá-se o nome de *commercio* ás diversas negociações que têm por fim operar e facilitar as trocas dos productos naturaes ou industriaes, com o fim de tirar d'ellas algum proveito. Exclusivamente applicavel aos actos commerciaes, o *direito commercial* é um direito d'excepção cuja origem se encontra na industria e na necessidade de correspondencia e intima ligação dos povos; e, por isso, tende a augmentar *pari passu* com a civilisação; apresenta, pois, leis especiaes, com um character aliás de universalidade, restringido apenas pelos interesses peculiares de cada nação, e disposições algumas vezes rigorosas, exigidas pela *boa fé*, pela *necessidade de rapidez* e pelo *credito*, tres condições essenciaes no commercio.

C) Direito criminal — Costuma-se fazer distincção entre *direito criminal* e *direito penal*, comprehendendo este a noção do delicto e tratando dos delinquentes e das pe-

nas, e abrangendo o primeiro, além do que vae indicado, o processo para conhecer os delictos, os delinquentes e applicar as penas.

Tanto o poder social, como o individuo tem direitos e deveres. O poder social tem o direito de exigir o cumprimento das condições que são essenciaes á sua conservação; os seus deveres são assegurar o desenvolvimento moral da humanidade. O individuo tem o direito de livremente desenvolver a sua actividade, intelligencia e liberdade; cumpre-lhe não pôr entraves ao exercicio da acção collectiva do direito social. No intuito de conciliar esses direitos e obrigações a lei penal deve estabelecer a área e os limites da incriminação e das penalidades. Para este fim, é necessario precisar quaes os actos puniveis (*crimes, delictos e contravenções*) e quaes os casos em que os autores d'esses actos puniveis podem ser julgados responsaveis. Uma dupla condição é indispensavel para a incriminação dos actos humanos: 1.^a que produzam uma perturbação na ordem social, traduzivel por um facto exterior apreciavel, ameaçando a segurança do Estado e dos particulares; — 2.^a que constituam ao mesmo tempo uma infracção á lei moral que é o fundamento dos direitos e dos deveres dos homens entre si. Na determinação da criminalidade, deve attender-se ás circumstancias que têm precedido ou acompanhado os actos imputados e a posição pessoal dos autores d'estes, circumstancias que se classificam em *aggravantes* e *attenuantes*. A posição social do criminoso ou do offendido, as relações de parentesco, amizade e gratidão, a premeditação, o disfarce, o ermo, a noite, o auxilio de outras pessoas, a atrocidade do facto, são *circumstancias aggravantes*. A provocação, a idade, a necessidade de cumprir um dever, o temperamento, a embriaguez, são *circumstancias attenuantes*, que diminuem a gravidade do crime, porque influem no pensamento, offuscando-o, e precipitam a resolução da vontade.

Pelo exposto, são naturalmente muito complexas e delicadas as questões que se suscitam em direito penal, e successivas theorias, surgindo principalmente da Italia — a patria dos jurisconsultos natos, na phrase de Joan Bohl — têm vindo revolucionar a criminologia, dando origem a tres escolas, divergentes e antagonicas nos seus principios, que se conhecem pelos nomes de: — escola *classica*, fundada, ha mais d'um seculo, por Beccaria, — escola *anthropologica*, iniciada por Cesar Lombroso, aperfeiçoada e

completada por Garofalo e Enrico Ferri,— e escola *critica*, assim chamada por um de seus mais notaveis apóstolos, Bernardino Alimena. A primeira, lançando solidas bases á legislação penal, inspirou por longo tempo os trabalhos dos criminalistas e os codigos penaes; as duas outras, que são contemporaneas, prendem-se ao tronco da philosophia naturalista e servem-se do methodo positivo, reconhecendo, não obstante as singulares doutrinas que apregoam, merecimento á escola classica.

Muitos escriptores fazem comprehender o direito criminal no direito publico; é, porém, certo, que se pôde considerar como pertencente assim ao direito privado, com respeito á reparação do damno,— como ao direito publico, relativamente á imposição da pena, porque envolve a segurança publica.

D) A parte complementar do *direito civil, commercial e criminal* é o seu respectivo *processo*, ou o systema de meios legais e justos para os tornar effectivos e dar-lhes vida. A lei é sempre muda e sem actividade, enquanto o *processo* lhe não dá o movimento, que a faz viver (Penz).

«Mal se poderá dizer culto — escreve o dr. Lopes Praça, cuja exposição temos em parte seguido n'este capitulo — um paiz que não tenha conseguido codigos salutaes, accommodados á sua situação especial, e fundados na justiça e equidade, em cada um dos ramos de direito privado que temos enumerado, e que não possua escolas acreditadas, não só para propagarem o seu conhecimento, mas tambem para acompanharem vigilantes os progressos das sciencias sociaes e das instituições, para ir retemperando as suas leis no espirito da perfectibilidade, que não deixa estiolar os povos activos, honestos e laboriosos».

E) *Direito internacional privado* — Tem por fim resolver como e até que ponto o *direito privado* d'uma nação pode applicar-se aos estrangeiros residentes no seu territorio ou n'elle de passagem, e bem assim a maneira de applical-o, na parte applicavel, aos nacionaes em territorio estrangeiro. Assim como o processo, o *direito internacional privado* forma apenas uma parte integrante e complementar dos tres ramos de *direito privado*, acima designados.

§ 6

Direito publico era, segundo a lei romana, *quod ad statum reipublicæ spectat* — o que respeita ao estado da república, que preside ao bem-estar de todos os membros da sociedade, o que reconhece por lei suprema a salvação pública. Na sua accepção mais larga, abrange os principios e preceitos que regem as relações dos povos entre si, ou com os individuos; por outra, tem por objectivo assegurar e dirigir o poder publico nas suas relações internas e externas. Divide-se, por isso, em *interno* e *externo*. Occupa-se o primeiro, philosophica ou positivamente, do governo interior do Estado, isto é, da organização dos poderes, suas relações entre si e com os direitos civis e politicos da sociedade e dos cidadãos. Trata o segundo, que se denomina tambem *direito internacional* ou *das gentes*, das relações das nações entre si, das obrigações mutuas dos Estados ou dos povos constituídos em sociedades regulares e independentes.

§ 7

O *direito publico* pode ser :

A) *Direito constitucional* — que regula a forma do governo, a extensão, natureza e limites dos poderes publicos.

B) *Direito publico* propriamente dito — comprehende os principios concernentes ao interesse geral, e as relações fundamentaes entre o poder social e os individuos, que não entram no quadro do *direito constitucional*, nem do *direito administrativo*. Muitos publicistas abrangem, sob o unico titulo de *direito publico* ou *direito constitucional*, a materia d'estas duas subdivisões. E' o que seguiremos no capitulo subsequente.

C) *Direito administrativo* — estatue os principios, as regras, as disposições escriptas, as leis segundo as quaes, conciliando o interesse publico com o privado, se podem e devem dar á execução os principios estabelecidos pelo direito publico.

Tem-se modernamente comprehendido no direito publi-

co a *economia politica*, na parte em que, recebendo o nome de *economia publica*, se occupa quer das finanças, quanto á gestão dos dinheiros publicos, organização fiscal etc., quer do commercio e estabelecimentos economicos de utilidade geral.

§ 8

As secções do *direito publico externo* são:

A) *Direito marítimo* — é o complexo de regras e principios, preceitos escriptos, estilos e convenções, por que devem dirigir-se as relações maritimas dos povos.

B) *Direito diplomatico* — O complexo de conhecimentos e principios necessarios para bem dirigir os negocios publicos entre os Estados, constitue a diplomacia (Klüber). Esta definição não abrange todo o definido; o autor do *Direito das gentes* não teve em vista mais que a sciencia do diplomata; mas, a pratica ou a applicação d'essa sciencia é tambem do dominio da diplomacia. O *direito diplomatico* é o conjuncto de leis racionais e philosophicas, de preceitos, estilos estipulados e convencionados, segundo as quaes deverão regular-se as missões e negociações politicas entre as nações. Parece que o nome de *diplomacia* e *diplomatico* se derivára de *diploma* (acto publico, carta, patente) por se exigir dos encarregados dos negocios internacionales, além de outros preparatorios, o conhecimento da arte de lêr e avaliar os *diplomas* ou documentos authenticos. Este conhecimento tornou-se objecto de uma sciencia, bem differente da diplomacia, que recebeu o nome de *Diplomatica*. Em Portugal foi fundador e patriarcha da sciencia diplomatica o sabio doutor João Pedro Ribeiro, que a assentou em bases estaveis.

C) *Direito publico ecclesiastico*. Os canonistas costumam distinguir o *direito ecclesiastico* em *publico* e *privado*. Compreendendo este o complexo de leis segundo as quaes se determinam os direitos e deveres do povo christão; aquelle determina os direitos e deveres de toda a Igreja e dos seus governantes. E', porém, evidente que o direito externo ecclesiastico, como pode ser considerado n'este lugar, se limita ás leis e principios por que devem determinar-se as

relações entre o poder temporal e o poder espiritual, entre a Igreja e o Estado, entre a nação portugueza e a igreja catholica e outras sociedades religiosas. Estas relações serão externas, quando se verificarem entre a santa sé e o governo portuguez, e internas quando se dérem entre o mesmo governo e a igreja nacional portugueza.

§ 9

O *direito privado* e o *direito publico* têm intima relação entre si; em rigor não existe nenhuma parte d'este que possa ser completamente separada d'aquelle, já porque o direito privado, para ser respeitado, presuppõe o Estado com a sua protecção; já por ser sujeito ás modificações e ás restricções que o Estado, no interesse de todos, deve impôr á acção individual. Em summa, o direito privado mira principalmente e mais directamente ao conseguimento do bem, do fim individual, — o direito publico procura mais proxima e principalmente a consecução do fim colectivo e social.

§ 10

Costuma-se tambem fazer esta distincção: *direito politico* e *direito nacional*; refere-se o primeiro a uma instituição especial da nação, ao Estado; ao passo que o segundo regula as relações publicas de todas as instituições. Compreendem-se no complexo dominio da *politica* — sciencia vasta e transcendente — que trata das relações internacionaes e organização interior dos Estados ou nações, da gestão dos interesses geraes d'esses Estados pondo em pratica os principios das sciencias sociaes, da manutenção da ordem, da garantia da justiça, da protecção e segurança publica e particular, — sciencia que tem obrigada affinidade com a economia politica, a moral e o direito.

CAPITULO II

Noções elementares de Direito Publico (1)

§ II

O *direito publico*, na accepção restricta e segundo os principios estabelecidos anteriormente (§ 7 *A* e *B*), tem por objecto : 1.^o—o estudo dos direitos primordiaes garantidos aos cidadãos e das condições nas quaes estes têm o gozo e o exercicio d'aquelles ; e 2.^o—a organização dos grandes poderes do Estado e as relações entre elles estabelecidas pela Constituição. Regulando assim as relações juridicas entre os poderes do Estado e entre o Estado e os cidadãos, é constituído pelas leis que determinam a respectiva forma do governo e o numero e attribuições dos poderes publicos ; dá-se-lhes tambem o nome de *sciencia do Estado*.

(1) O estudo d'este cap. e do seguinte deve completar-se com as disposições referentes da Carta Constitucional e seus Actos addicionaes (de 5 de julho de 1852, 24 de julho de 1885 e 3 de abril de 1896), fazendo-se uma resumida noticia acerca da origem e evolução do regime liberal e governo representativo em Portugal. Veja-se — *Carta Constitucional da Monarchia Portugueza e seus Actos Adicionaes*, edição por nós prefaciada e annotada — 1895,

§ 42

O que é porém, o *Estado*? Toda a reunião de homens, e de famílias, submettida a uma regra e organização, sujeita á autoridade commum, creando assim uma unidade moral, forma um organismo ou corpo social, que se chama povo ou nação. O *Estado* é, pois: — o *organismo ou corpo social, considerado como um ser dotado de pensamento, vontade e acção* (1) — designando assim uma grande socie-

(1) Na definição do *Estado*, seguimos a doutrina geralmente admittida; notaremos, contudo, que recentemente se tem impugnado a *concepção organica* do Estado. Partindo da origem da palavra *organismo*, que, no primitivo termo grego, significa instrumento machinal ou vital, e discorrendo acerca da constituição dos organismos naturaes e espontaneos, o dr. X. S. Combothera, professor livre de direito publico na Universidade de Genebra, rejeita a applicação d'aquelle termo ao Estado, que — diz concluindo — não é de forma alguma, nem precisa de ser um organismo. (*L'E'tat en tant qu'organisme* na *Revue du droit public et de la science politique*, de Paris, n.º 2 de 1896). Como por coincidência, no mesmo n.º da Revista, vimos sustentada a mesma doutrina, em que nos baseamos, pelo dr. Ad. Posada, professor de direito politico e administrativo na Universidade Oviédo. Para conceber — pondera elle — a sociedade como um organismo e o Estado como o organismo social, considerado sob o aspecto da realisação positiva do direito, não é necessario dar á palavra *organismo* um valor puramente physiologico, nem confundir a sociologia com a physiologia, como têm feito, senão Spencer, pelo menos os seu discipulos. Já Schäffle advertiu, no seu estudo sobre a *estrutura e vida do corpo social*, que se não devem tomar no sentido litteral as palavras *orgão, tecido, cellula* etc. Absolutamente fallando, *organismo*, segundo a acceção larga que lhe davam Schelling e Krause — concebendo a realidade como um organismo, o mundo como um organismo, e tambem, como um organismo, o ser concreto, a sciencia, as idéas — significa um todo substancial de partes harmonicas e conjugadas, formando um systema cuja variedade interna se resolve n'uma unidade mui estreita. Assim, para conceber um organismo, não é indispensavel suppôr-lhe elementos physiologicos e anatomicos, como nos animaes, e as palavras *orgão, tecido* não envolvem a necessidade da existencia d'esses elementos concretos, compostos de cellulas e substancias intercellulares. A sociologia pode logicamente conceber a sociedade como um organismo; podemos fallar de órgãos e funções sociais, sob a influencia das sciencias naturaes, sem que seja necessario estender a escola zoologica, como quer Yager. A sociedade é um organismo *racional*, psychophysico, porque a sociedade exige a unidade superior de todos os seus elementos, o concurso real e ideal das suas partes, a distribuição interior das suas funções etc. (*La fonction administrative de l'E'tat*).

dade politicamente constituida, a mais ampla das associações, porque em si abrange as outras, regendo-se por leis proprias. A organização do Estado, em um determinado povo ou nação, no complexo de suas instituições politicas, forma o seu *direito publico constitucional*.

§ 13

Uma nação absolutamente independente é *soberana*, isto é, senhora de si, não reconhece outra vontade humana superior a sua. A soberania é a omnipotencia humana. A *soberania nacional* é, portanto, o *direito que uma nação tem de dispor livremente dos seus destinos*. Da soberania decorre a *autonomia*, quer dizer, o *direito de se governar pelas suas proprias leis*.

§ 14

Uma nação livre e soberana pode organizar-se como lhe convier. Denomina-se *autoridade* o direito que ella tem de ser só no commando da nação; e esse direito se exerce por meio do *governo* que, na accepção generica, não é outra cousa senão o *Estado*, ou, mais propriamente, o conjuncto dos poderes encarregados do exercicio da soberania efectiva em um paiz e, no sentido restricto, o *poder executivo* de que logo trataremos. Rogron definia o *governo*: o corpo social que reúne os tres poderes da soberania. Adiante veremos quaes são esses tres poderes (§ 21).

§ 15

Diz-se *forma de governo* o regime por que as nações organisam e distribuem os seus poderes politicos. Existe no mundo uma tão numerosa variedade de formas de governo, que, a bem dizer, não ha duas nações governadas em tudo identicamente. Isto é devido a que cada povo, tendo as suas particularidades, suas tradições, suas necessidades, seu character nacional, se esforça em apropriar o seu governo aos fins que tem em vista e quer que elle preencha. A sciencia -- escreve o autor do livro *La république et la monarchie* -- ainda espera uma justa classifi-

cação das formas de governo, e ainda discute a denominação mais propria e expressiva para cada uma d'ellas. Cumpre observar igualmente que, segundo as circumstancias nas quaes um povo se acha collocado, a forma de governo, que, a principio, tiver sido adoptada, poderá alterar-se mais ou menos rapidamente. É assim que uma nação guerreira por necessidade ou por temperamento, precisará d'uma disciplina mais severa do que uma nação pacifica; esta disciplina pode degenerar facilmente em *dictadura* e em *tyrannia*; o individuo perderá em liberdade o que o governo ganhar em força. Uma nação amiga de commodidades, corrompida por gozos, impaciente de todo o constrangimento, ainda mesmo em proveito do individuo, arriscar-se-hia a cahir na *anarchia*, isto é, na desordem, no aniquilamento de suas forças, e na desaggregação nacional. E' entre estes dois extremos que uma nação sobria deve saber conservar-se.

§ 46

Entre os gregos havia tres formas de governo, baseando-se a classificação na relação numerica entre governantes e governados, porisso que, para elles, a soberania emanava da força:

1.º *Monarchia*, ou governo de um só, produzindo a *tyrannia*.

2.º *Aristocracia* — governo dos grandes e dos ricos, podendo degenerar em *oligarchia* (governo exercido por um pequeno numero de homens poderosos).

3.º *Democracia* (governo pelo povo na accepção litteral) — governo conjuncto de homens livres, transformando-se pela corrupção em *demagogia* ou *ochlocracia* (dominio das facções populares).

Estas duas ultimas formas constituíam a *polyarchia*.

Montesquieu apresentou esta classificação:

1.º A *republica* onde o povo, ou só parte d'elle tem o soberano poder. Comprehendia n'esta classe a democracia e a aristocracia.

2.º A *monarchia*, governo de um só, por leis fixas e estabelecidas.

3.º O *despotismo*, onde um só, sem leis e sem regras, arrasta tudo por sua vontade e por seus caprichos. Na accepção litteral, *despota* significa senhor de escravos.

§ 17

Alguns publicistas modernos, partindo da origem da autoridade, classificaram as formas de governo conforme as diversas opiniões seguidas a tal respeito. Assim.

1.º A opinião que faz descer a autoridade do céu, de Deus (*omnis potestas a Deo*), da força, produz a monarchia, a theocracia, a tyrannia.

2.º O systema que deriva a soberania do povo, conduz á democracia, á republica e muitas vezes tambem á dictadura.

3.º Uma outra doctrina intermediaria considera o poder como a expressão da razão publica, o mediador de todos os elementos sociaes, produzindo combinações menos radicaes e mais complexas, creando um systema de garantias, ao abrigo das quaes todos os direitos assumem o seu legitimo desenvolvimento, sem se prejudicarem nem empecerem. E' o regime mixto ou constitucional em que, na phrase de Sismondi, ha uma só vontade resultante da fusão das vontades de todos.

§ 18

Por mais variadas que sejam as formas de governo, podem reduzir-se a dois typos geraes : a *monarchia* ou governo por um só, — e a *republica* (*res publica* em latim significando a causa que interessa a todos).

A) A *monarchia* pode ser *pura* ou *absoluta* e *constitucional*. No primeiro caso, é a *autocracia* e *absolutismo*; um só homem exerce a autoridade soberana, decide da paz e da guerra, faz as leis, decreta os impostos, despende a receita d'estes, e, em geral, tem o direito de vida e de morte sobre os vassallos. Algumas vezes é o chefe religioso da nação, sendo considerado ministro de Deus e dictando as leis em nome da religião (*theocracia*, forma de governo, geral na antiguidade). Da autocracia e absolutismo ao despotismo vae apenas um passo, e, porisso, as revoluções populares, as intrigas palacianas são frequentes n'este systema de governo, que repugna á natureza humana. No segundo caso, o monarcha é obrigado a conformar-se com uma *Constituição*, lei fundamental do Estado

que regula a forma e o exercício do governo, e bem assim os direitos políticos e individuaes garantidos a todos os cidadãos. O chefe, imperador ou rei, é obrigado a dar conta das decisões tomadas perante os representantes da nação, que têm o direito de discutir livremente todas as questões publicas nas assembléas que se chamam *parlamentos*. E' o *regimen representativo*, no qual um monarcha constitucional compartilha com os representantes da nação o exercício da soberania e autoridade.

Em geral a monarchia é *hereditaria*, isto é, passa de paes a filhos (algumas vezes ás filhas), quasi sempre na ordem da *primogenitura* (direito do mais velho), applicando-se o termo *dynastia* (*dynasta* em grego significa *poderoso*) a uma serie de soberanos da mesma raça, que tenham reinado ou continuem a reinar no mesmo paiz. A monarchia electiva é rara excepção.

B Republica. — No sentido absoluto da palavra, a republica é o systema em virtude do qual o povo exerce por si mesmo o governo, reunindo em assembléa geral, sempre que se trate da paz e da guerra, das leis, das despesas, dos impostos, da nomeação dos funcionarios publicos etc. Este systema, que se chama *democracia pura*, só é proficuo em povos eminentemente civilizados e pode alterar-se pela corrupção dos costumes, ou pelo excesso das paixões, em *demagogia*, tanto ou mais temivel do que a *autoeracia* e o *despotismo*. A *democracia pura* tem soffrido transformações: na antiguidade as republicas eram *aristocraticas*, ou melhor *oligarchias*, tendo certas classes o privilegio de formarem o governo. Modernamente as republicas são *egualitárias*, escolhendo-se os chefes do governo sem attenção ás origens ou preconceitos sociaes. E as funções são conferidas por um pequeno numero de annos sómente, a fim de que o povo possa fazer um uso frequente da sua *soberania*, substituindo os representantes que não tenham justificado a sua confiança; o que succede tambem na monarchia representativa com respeito aos membros electivos da assembléa nacional.

Tem-se pretendido, algumas vezes, combinar o systema representativo com o da democracia pura (Suissa), dando logar ao que se denomina *democracia representativa*, que tambem pode facilmente degenerar em *demagogia*; é este o seu lado perigoso.

Resumindo as idéas expostas, podemos dizer com Bard e Robiquet: a monarchia absoluta tem um soberano — o rei; a monarchia constitucional tem dois — o rei e o povo; a republica tem um só — o povo.

Tanto na monarchia constitucional, como nas republicas democraticas ou representativas, o governo é regulado pela respectiva Constituição.

§ 19

O governo pode tambem ser considerado sob outro ponto de vista. Chama-se *unitario*, quando todas as partes da nação são submettidas a um só e mesmo regimen em tudo e por tudo. É, pelo contrario, *federativo*, quando a nação se compõe de Estados associados, que se têm reservado em parte o exercicio do soberania, confiando a um governo central certas attribuições geraes, como o direito de paz e de guerra, o modo de regular as relações externas etc. Ha então um governo de poderes enumerados, como se exprime Mac-Culloch. Uma nação assim organisada é *confederação* e o respectivo systema politico *federalismo*; mas, publicistas ha que, entre as formas de confederação, distinguem nitidamente o *Estado federal* da *Confederação dos Estados*. No primeiro caso, todos os paizes aggregados constituem uma unidade absoluta, sendo o governo central o unico que os representa perante o estrangeiro (Estados-Unidos da America do Norte, Suissa, Imperio Allemão, Estados-Unidos do Brazil). Não confederações, os Estados, que as formam, conservam mais ou menos a sua soberania internacional, como succedia na antiga confederação germanica. A federação e confederação significa tambem qualquer associação de povos ou Estados em virtude de um tratado ou concordata.

§ 20

Descriptas as differentes do governo, acode naturalmente a seguinte interrogação: qual é a melhor forma de governo? Para cabalmente responder a esta pergunta, discorrem extensamente os publicistas, não havendo, comtudo uma opinião absoluta, porque em politica não deve procurar-se o estado perfeito, senão o menos defeituoso. Stuart Mill e Numa Droz, sem se referirem precisamente ás va-

riantes já designadas, estabelecem com superior criterio principios racionais sobre a these proposta. O primeiro tratando magistralmente das formas de governo conclue: «É quasi denecessario dizer que a melhor forma de governo não significa a que é praticavel, ou acceitavel em todos os grãos da civilisação; mas aquella á que pertence, nas circumstancias em que é applicavel e acceitavel, a maior somma de consequencias salutaes, immediatas ou futuras. Um governo *completamente popular* é o unico que pode ter alguma pretensão a esse caracter. Satisfaz entre todos ás duas condições elementares de excellencia. É mais favoravel que qualquer outro governo possivel, quer a uma boa direcção actual dos negocios, quer ao melhoramento e á elevação do caracter nacional». E, segundo o bem conhecido autor do *Manuel d'Instruction civique*, o melhor governo é o que reúne estas tres condições: 1.^a, garantir efficazmente a soberania nacional em face dos outros governos, — 2.^a, corresponder melhor ás vistas geraes da nação, — e 3.^a, assegurar aos cidadãos e aos agrupamentos legitimos o respeito dos direitos, isto é, a justiça nas suas relações de uns para com os outros. Em resumo — acrescenta o mesmo estadista suiso — todo o bom governo deve basear-se nos tres grandes principios de liberdade, de egualdade e de fraternidade.

§ 21

Os poderes politicos do Estado (§ 14) são os órgãos do exercicio da soberania. Cada um d'elles representa uma função social separada e autonoma, concorrendo todos para o mesmo fim, equilibrando-se reciprocamente e mantendo a liberdade no Estado, mas actuando cada um n'uma esphera distincta. Esta divisão é um principio essencialmente moderno, estabelecido fundamentalmente depois da revolução franceza de 1789 — época memoravel que, a despeito de excessos bem dispensaveis que a maculam, iniciou a éra da liberdade e do direito, abrindo os alicerces á organização constitucional do Estado, problema que tem occupado a vida toda das nações europêas. Geralmente, os poderes politicos ou publicos são tres:

A) O poder *legislativo* que faz leis geraes, abrangendo a universalidade dos interesses de todos os cidadãos.

B) O poder *executivo* cujas elevadas e numerosas attribuições podem resumir-se em duas categorias: poder *governamental*, ou attribuições de character absolutamente politico, a fim de regular as relações externas e dirigir no interior os negócios publicos, — e poder *administrativo*, comprehendendo funções proprias de administração, que consistem em proteger as pessoas e a propriedade, garantir o uso das cousas communs etc. Tal é a distincção proposta por Becquet e alguns publicistas, distincção aliás mais apparente que real, em quanto outros, em grande numero, consideram como synonymos os termos *governo* e *administração* para comprehender os dominios do poder executivo (1)—havendo ainda quem sustente que a administração não é dependencia do mesmo poder, comquanto este tenha seu aspecto administrativo, como o têm egualte os poderes legislativo e judicial, e que ella reune as condições necessarias para constituir de per si um poder especial (2).

C) O poder *judicial*, especialmente destinado a administrar justiça aos cidadãos nas questões que elles têm entre si ou com o Estado, poder que tem por missão applicar independentemente o direito, consagrando practicamente o principio da egualdade de todos os cidadãos perante a lei. Este poder e o executivo correm parallelos, e, embora entre si independentes, auxiliam-se e completam-se mutuamente, differindo comtudo pela sua natureza, poder, objecto e forma de processo (3).

(1) *Des actes de gouvernement*. artigo de M. Brémond, na cit. *Revue du droit public*, n.º 1 de 1.º jul. No cap. IV, tratando dos principios de direito administrativo, desenvolveremos estas idéas.

(2) Ad. Posada, artigo já cit. em not. a pag. 13, e outro intitulado *La administración como poder del Estado* na revista *La administración española*, e resumido na mencionada *Revue du droit public*, n.º 1 de 1895. Tambem adiante veremos no cap. IV, com mais desenvolvimento, esta nova theoria.

(3) A separação das funções judiciaes e executivas, que é principio assente nas constituições europeas, continúa a ser ainda discutida entre os publicistas inglezes. Ha pouco, sir Raymond West, que foi juiz districtal, juiz da Relação e membro do conselho do governo de Bombaim, fez uma conferencia em Londres, na Associação da India Oriental, expondo lucidamente as suas idéas sobre

As nossas Constituições de 1822 e de 1838 estabeleceram os tres poderes que designámos, acrescentando-lhes a Carta Constitucional o *poder moderador*, e consignando que a divisão e harmonia dos poderes politicos é o principio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias que a Constituição offerece (art. 10.^o).

Quaes sejam as razões determinantes da divisão dos poderes publicos, — qual o meio de obter a sua harmonia e equilibrio, na complexidade das funcções que lhes incumbem, vamos a vêr nos §§ seguintes.

§ 22

A separação dos poderes é uma das garantias fundamentais das liberdades individuaes e publicas; pertence á ordem politica e constitucional. Montesquieu sustenta-o d'esta forma: «Quando na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não ha liberdade; porque é para temer que o mesmo monarcha, ou o mesmo senado faça leis tyrannicas para as executar tyrannicamente. Também não ha liberdade, se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao legislativo, o poder sobre a vida e liberdade dos cidadãos seria arbitrario; porque o juiz seria legislador; — se unido ao executivo, o juiz poderia ter a força d'um oppressor. Tudo estaria perdido, se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principaes, ou dos nobres, ou do povo exercessem estes tres poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções publicas, e o de julgar

o assumpto, e concluindo que se não pôde manter com vantagem tal separação na Inglaterra e na India. N'um dos seus considerandos pondera que «as cousas humanas não se distribuem em ramos bem definidos, para em tudo seguirmos os systemas doctrinarios»; — e, mais adiante, que «nos negocios publicos a autoridade é de grande importancia, sobretudo nos paizes orientaes, — autoridade dividida augmenta os casos de collisão e desperdicio de forças». E' muito interessante a conferencia que, em resumo, foi publicada na *Imperial and Asiatic Review*, n.º de outubro de 1897. Cf. com o *Esboço da constituição colonial da India Britannica*, que acompanha a *Carta organica annotada*, ed. de 1894.

os crimes ou os pleitos dos particulares». E mais: «E' uma experiencia eterna: todo o homem que tem poder, é propenso a abusar d'elle e vae até onde encontrar limites! Para que se não possa abusar do poder, é necessario que, pela propria disposição das cousas, o *poder detenha o poder*».

«O motivo essencial d'esta organização — escreve Numa Droz sobre o mesmo assumpto — é garantirem-se as liberdades publicas e privadas contra os abusos que as paixões dos homens no poder, ou os partidos poderiam fazer nascer. Se aquelles que fazem as leis, fossem ao mesmo tempo encarregados de as executar, seriam facilmente arrastados a perder de vista os principios de igualdade e de justiça, que devem ser applicados a todos, e a operar em cada caso conforme as suas circumstancias. A lei não é outra cousa senão uma barreira posta pela nação ao exercicio do poder, afim de o impedir de ser arbitrario. Esta barreira deve ser respeitada escrupulosamente por aquelles que têm de executar a lei; se elles tivessem o direito de a deslocar á sua vontade em cada caso especial, a segurança dos interesses seria perturbada. Não haveria mais na realidade leis fixamente votadas, mas tudo dependeria do capricho de momento. Uma outra razão é que, para fazer a lei e para a fazer justa e equitativa, convém que todos os interesses possam, tanto quanto seja possivel, fazer ouvir a sua voz. D'ahi resulta a necessidade de assembléas legislativas mais ou menos numerosas. Para executar a lei, ao contrario, convém que não haja senão um pequeno numero de homens encarregados d'este mister: a promptidão da decisão e a unidade de execução são por este modo melhor obtidas».

§ 23

A harmonia dos poderes politicos obtém-se pela determinação justa e precisa dos seus direitos, pela limitação constitucional das suas attribuições, e, finalmente, pela fixação correcta e clara das reciprocas relações. E' indispensavel uma organização harmonica e conjugada, um equilibrio entre os differentes poderes, realisando-se o que modernamente se chama *ponderação dos poderes*. Para conseguir este fim, as relações entre os differentes poderes devem ser reguladas de maneira a prevenir os attri-

tos e os conflictos, deixando a cada um a independencia da acção, para exercerem a autoridade com proveito geral da nação. «E' preciso vêr na separação dos poderes a primeira condição da liberdade, e na ponderação dos poderes o unico meio de preservar a liberdade de se perder na licença e na anarchia, ou de ser destruida pelo despotismo» (Casimir Périer).

§ 24

O direito constitucional privativo de cada nação assenta no respectivo contracto social ou *Constituição*. Já dissemos (§ 18) que a Constituição é a lei fundamental do Estado, tendo por fim regular a forma e o exercicio do governo, e estabelecer de uma maneira firme e duradoura os direitos e as liberdades da nação e dos individuos que a compoem. Geralmente consta de duas partes: uma destinada a *garantir* os principios da liberdade, egualdade e fraternidade, taes como a nação está resolvida a pratical-os; outra que *organisa* o Estado ou governo, e determina a *maneira* por que as leis se fazem e são executadas.

Chama-se *assembléa constituinte*, ou simplesmente *constituente*, a reunião de homens especialmente encarregados de formar uma Constituição.

§ 25

A *Carta Constitucional* differe sensivelmente da *Constituição*: 1.º em suppor que são vassallos, propriedade do principe, todos os cidadãos, como se elles não fossem homens livres, — 2.º em ser ella outhorgada pelo monarcha, em quanto que a Constituição é discutida pelas representantes do povo (Numa Droz). Uma Carta é *outhorgada*, uma Constituição *deliberada*; a primeira é um dom espontaneo, directamente concedido pelo soberano, a segunda um contracto entre a nação — *povo soberano* — e o chefe do Estado. Entretanto ha um ponto em que se parecem a Carta e a Constituição: uma e outra ligam os principes com igual força (M. Block).

§ 26

A constituição de um povo livre é uma cousa sagrada, na qual ninguém tem o direito de tocar por astúcia ou por violência. E' a salvaguarda das liberdades de todos e de cada um, pois que, se deixasse de ser respeitada, todos os direitos que ella consagra, seriam postos em questão. Ella deve ser conforme com os principios de justiça, porque d'outra forma, a nação não viveria feliz, mas estaria constantemente agitada e inquieta. Ella deve ser observada com lealdade em todas as suas partes., e modificada, quando seja preciso, pela mesma forma e com o concurso dos mesmos poderes por que foi estabelecida. Designa-se sob o nome de *golpe de Estado* a violação da Constituição e leis estabelecidas, de que a historia politica moderna offerece bastantes e notaveis exemplos.

§ 27

Para completarmos as noções dadas, resta saber o que são os *direitos civis* e *politicos*, que todas as Constituições e leis de paizes livres mencionam, reconhecem e garantem, com fundamento no direito originario da liberdade do homem.

Direitos civis ou *individuaes* respeitam ás pessoas e á propriedade; derivam-se dos direitos naturaes e das disposições da lei; são de uso continuo e frequente, companheiros absolutamente indispensaveis do cidadão. Estão consignados nas leis civis e pertencem ao dominio dos interesses privados.

Direitos politicos ou, como alguns dizem, *civicos* são os que se referem immediatamente ao estado social e poder publico, faculdades concedidas aos *cidadãos activos* para tomarem parte maior ou menor nos negocios publicos. Fundam-se na Constituição e d'elles depende a liberdade politica. Exercem-se de tempos a tempos e mais ou menos amplamente conforme o regimen politico e o gráu de cultura e civilização de cada povo, actuando na esphera dos interesses publicos. Uma das primeiras e indeclinaveis condições para a sua aquisição e exercicio é a nacionalidade, que, junto com outras legalmente estabelecidas, transformam o simples *cidadão* em *cidadão activo*.

CAPITULO III

Das leis e da legislação

§ 28

A *lei* (§ 2) é a regra estabelecida para as acções humanas por uma autoridade, a quem se deve obedecer. Esta regra deve inspirar-se nos principios de *equidade* (conformidade com os principios da moral) e de *justiça* (§ 1), para que possa preencher absolutamente todos os seus fins: reger os deveres individuaes e as relações reciprocas dos cidadãos, e determinar as attribuições da sociedade. E' porisso que, na feitura da lei, devem todos os interesses ser cuidadosamente examinados, para serem convenientemente attendidos.

§ 29

O objecto das leis é o *direito*, mas direito e legislação são cousas distinctas; esta serve de formula áquelle, mas não o constitue, sendo comtudo ambos impreteriveis e indispensaveis em qualquer ordem social, ainda a mais imperfeita. Como a sociedade progride sempre, as leis não são perpetuas, nem immutaveis; sujeitas á evolução do espirito

humano, têm de acompanhar forçosamente a civilisação no seu movimento ascencional. Não traduzindo nunca o direito abstracto, que é sempre fixo e absoluto, mas sim o direito positivo, que é mudável e relativo, carecem as leis de ser modificadas e reformadas, sempre que as circumstancias imperiosamente o reclamarem; d'onde deriva o progresso da legislação, que deve corresponder ás necessidades e aos legitimos interesses sociaes.

§ 30

Ao poder legislativo pertence fazer leis (§ 21 A) em harmonia com o pacto constitucional e circumstancias especiaes da nação. E' esta a função mais importante d'aquelle poder, pois é como uma synthese de todas as suas outras attribuições. Segundo a maioria das constituições politicas, o corpo legislativo consiste nas duas camaras — a dos deputados e a dos pares —, sendo aquelles especialmente chamados *representantes da nação*, por serem eleitos por ella para representarem a sua vontade na feitura das leis. Entre nós, o poder legislativo compete ás côrtes com a sancção do Rei (Carta Constitucional, art. 13.º) — e é da attribuição das côrtes fazer leis, interpretal-as, suspendel-as e revogal-as (cit. Carta, art. 15.º § 6.º).

§ 31

Para formação da lei são necessarios alguns actos: 1.º, a *iniciativa* (1); 2.º, o *exame*, a *discussão* e *voto*; e 3.º, a *sancção*, á qual segue a *promulgação* e a *publicação*. Os primeiros actos (n.ºs 1 e 2) praticam-se em côrtes, e a *sancção* é a approvação dada pelo poder moderador ou chefe do poder executivo á proposta de lei reduzida a decreto, que para esse fim lhe é apresentado, sendo-lhe, comtudo, livre recusar o reu consentimento, tendo a sua denegação (*veto*)

(1) Na *iniciativa* comprehendem-se não só a *proposição das leis*, mas tambem a *interpellação*, as *questões prévias*, os *adiamentos*, a *invocação do Regimento*, as *propostas para se passar á ordem do dia*, os *additamentos* e as *substituições*. De todas estas formas podem usar e usam largamente os membros das duas camaras portuguezas.

efeito absoluto. No regimen da democracia pura, o direito da sanção das leis constitucionaes, pertence directamente ao povo, e relativamente ás outras leis e aos decretos, que não forem urgentes e que tiverem character geral, pode elle tambem exigir que sejam submettidos á sua referenda ou approvação. Assim na Suissa, o paiz caracteristico da legislação popular e directa. A *promulgação* é o acto pelo qual o soberano imprime á lei a sua força executoria, e porisso envolve e comprehende a sanção. A *publicação* é o meio de fazer conhecer aos cidadãos a lei assim promulgada, isto é, de fazer que a lei, já executoria, possa ser effectivamente observada e cumprida.

N'alguns paizes, como na Inglaterra e na Austria, a lei obriga logo que é publicada; n'outros, como na Italia, passado um praso determinado depois da publicação, é obrigatoria em todo o paiz; n'alguns ainda, como na França, obriga successivamente em differentes pontos do territorio n'um praso mais ou menos longo, conforme a maior ou menor distancia do lugar onde se faz a publicação.

A Carta Constitucional trata nos artigos 45.º a 62.º e no artigo 74.º § 3.º, da proposição, discussão, sanção e promulgação das leis portuguezas. A publicação e a força obrigatoria ou vigencia é regulada por disposições especiaes, que são o D. de 19 de agosto de 1833, L. de 9 de outubro de 1841 e D. de 11 de dezembro de 1868, com applicação na metropole, e no ultramar o D. organico de 1 de dezembro de 1869, artigo 75.º, e outras disposições referentes (1). Algumas vezes, na propria lei se determina, e isto tem a vantagem de evitar que se suscitem duvidas e questões, o dia prefixo em que ella deve entrar em vigor, como se estabeleceu nas leis que approvaram o Codigo Civil, o Codigo do Processo Civil e o novo Codigo Commercial. Da necessidade da publicação das leis, segue-se que estas não podem ter *efeito retroactivo*, isto é, não podem ser julgados nullos, ou injustos, os actos contrarios á nova publicação; exceptua-se a lei interpretativa, a qual é applicada retroactivamente, salvo se d'essa applicação resulta offensa de direitos adquiridos (Carta Const., art. 145.º § 2.º e Cod. Civ., art. 8.º).

(1) *Carta organica annotada*, ed. de 1894, pag. 96 e seg.

§ 32

Interpretar a lei é determinar o seu sentido; define-se, pois, a *interpretação* — a exposição do verdadeiro sentido de uma lei que é obscura ou ambigua. D'aqui tres especies de interpretação: *authentica*, *doutrinal*, e *usual*. A primeira pertence ao legislador, pelo principio — *Ejus est legem interpretari, cujus est legem condere* —, tem força de lei e compete ao poder legislativo (Carta Const., art. 15.º § 6.º). A segunda é feita pelos jurisconsultos e homens illustrados, não tendo força alguma obrigatoria, nem mais autoridade do que a das razões em que se funda; importa um acto intellectual, pelo qual apprehendemos e assimilamos o pensamento do legislador traduzido na lei, e para este fim são elementos importantes: a *grammatica*, ácerca da intelligencia das palavras, — a *logica* para definir o pensamento do legislador ou o *espírito da lei*, o sentido ou o fim d'esta, elementos que de ordinario são deduzidos dos trabalhos preparatorios das leis, como os projectos de lei e as suas transformações successivas, as discussões no seio das assembléas, as exposições dos motivos e os relatorios ou preambulos que precedem a sanção ou a parte dispositiva, — e, finalmente, a *historia* para saber o estado do direito ao tempo em que a lei foi promulgada, a unidade synthetica a que obedeceu, e a legislação anterior que tiver sido a sua fonte proxima ou remota. A terceira — *usual* — é a interpretação baseada na pratica e uso.

Ha tambem a interpretação *judicial*, dada pelos tribunaes, a quem se deu o poder de interpretar a lei, e applicada ás questões que ante elles devem ser ventiladas, mas as suas decisões (que muitas vezes succede estarem, sobre o mesmo objecto, em manifesta opposição entre si) não estabelecem regra geral, e são apenas restrictas e obrigatorias relativamente ás hypotheses que resolveram, podendo apenas invocar-se a sua autoridade nos casos analogos.

Quanto ao fim da interpretação, pode esta ser *declaratoria*, quando se pretenda unicamente explicar o texto obscuro ou ambiguo, — e *restrictiva* ou *extensiva*, conforme, na determinação dos casos em que a lei fôr applicavel, se ache que, na sua disposição, se comprehendem mais ou menos casos, do que á primeira vista podia deduzir-se das palavras.

§ 33

Suspendem-se as leis, quando por algum tempo se declaram não obrigatorias e deixam de applicar-se. A *revogação* das leis comprehende duas formas: a *abrogação*, que é a annullação ou destruição total, e a *derogação*, que é a annullação ou destruição parcial (1). A revogação de uma lei pode ser *expressa* ou *tacita*: é expressa quando se promulga outra lei posterior contraria; e tacita, se uma lei posterior estabelece disposição incompativel com a anterior, ou quando a razão ou motivo da lei cessou manifestamente, como as providencias p'ra a guerra, se esta acabou. A revogação expressa é *parcial*, quando a respectiva clausula é concebida por esta forma ou outra equivalente: *Fica revogada a legislação em contrario*; — é *total*, quando na referida clausula se declaram expressamente abolidas todas as leis anteriores. Quando a revogação é parcial, isto é, limitada ás disposições contradictorias ou inconciliaveis com as ultimas estabelecidas, é necessario proceder com toda a cautela. Não basta que uma lei nova pareça em dissonancia com o espirito da antiga, para se ter esta por derogada, pois, se, fazendo um uso indiscreto da maxima — *não ha direito contra direito* —, nos julgassemos autorisados a declaral-a abolida, ficaria a ordem social á mercê do capricho das interpretações individuaes. É indispensavel que a opposição exista e seja evidente.

§ 34

As leis d'um Estado formam um todo organico — a *legislação* — completando-se e limitando-se mutuamente. A sua nomenclatura é variavel conforme os differentes paizes, e tambem segundo as autoridades de que dimanam. Assim temos entre nós as *cartas de lei*, os *decretos com força de lei*, subordinados a certas formalidades de promulgação, as *portarias* e *resoluções* dos differentes ministerios, os *offícios* e

(1) *Abrogação* e *derogação* são derivados de *rogação*, que importa *lei*, pois entre os romanos, d'onde procede o termo, todas as leis eram feitas por uma *rogação*: *rogo ut vellitis, jubecatis*.

circulares das respectivas direcções geraes, e, finalmente, os *regulamentos*, dando-se esta denominação a uma serie de disposições especiaes, destinadas a pôr prescriptivamente em execução as determinações geraes d'uma lei. As resoluções, officios e *circulares* têm força obrigatoria unicamente de superiores para inferiores, e em direito apenas um valor doutrinal com respeito a terceiros. Em todas as nações civilisadas têm havido, porém, e ha, para simplificação do estudo e para clareza na observancia das leis, que facilmente se amontoam e sobrepõem, *codigos* especiaes por cada um dos diferentes ramos de direito e de administração.

§ 35

Designa-se sob o nome de *codigo* — o conjuncto de preceitos que regulam um ramo de direito, a compilação coordenada e systematica das leis promulgadas pela autoridade publica sobre uma determinada materia. Assim cada paiz tem o seu *Codigo Civil*, do *Processo Civil*, *Codigo Penal* e do *Processo Criminal*, *Codigo Commercial*, *Codigo Administrativo*, *Codigo de justiça militar*, bem como, n'uma área mais restricta, os *Codigos municipaes*, *ruraes*, *florestaes*, etc. Vem o termo do latim *condere*, fundar, colligir, reunir. O sabio redactor do nosso *Codigo Civil* define o *codigo* — uma reunião systematica e ordenada de preceitos juridicos. *Codificar* é reduzir a *codigo*, synthesisar ou colleccionar todos os preceitos que dominam e regem certa ordem de relações juridicas.

§ 36

A codificação das leis pode ser feita official ou particularmente, e varia respectivamente a sua autoridade. No primeiro caso, isto é, nos *codigos* promulgados pelo governo, o fundo e a forma são do autor, que se consagra a um trabalho de composição e estabelece preceitos que têm de ser observados; no segundo caso, trata-se unicamente de um trabalho de compilação e coordenação feita por juriscultos ou homens estudiosos, em que sómente a forma e o methodo, mas nunca o fundo pertence ao

autor, podendo, porisso, duvidar-se da exactidão do texto e dar este logar a exame e controversia.

§ 37

São obvias as vantagens da codificação das leis. Acaba-se com a incerteza do conhecimento das leis; substitue-se por um aggregado de disposições claras, precisas e harmonicas, um avultado numero de prescripções obscuras, prolixas e não raro antinomicas, que Bacon justamente compara a uma floresta cheia de perigos; classificam-se, subordinadas ao mesmo principio, as instituições com os seus preceitos reguladores, forma-se um corpo de doutrina, *corpus juris*, completo e homogeneo, garantindo os direitos e estabelecendo os deveres individuaes e collectivos. E' porisso que os grandes legisladores, de todos os paizes e de todas as épocas, se empenharam na elaboração de codigos com mais ou menos acerto, apropriados aos respectivos usos e costumes, correspondendo ás necessidades e aspirações sempre crescentes dos povos. E cada codigo marca, tanto no ramo de direito ou de administração, como no territorio, a que diz respeito, um verdadeiro passo na senda do progresso scientifico e social.

§ 38

Mas a codificação, a feitura d'um codigo, para que preencha os fins a que se destina e produza todas as vantagens desejadas, tem de obedecer álgumas regras impreteriveis, sendo-lhe indispensavel uma lenta e segura elaboração juridica. Um bom codigo deve conter o conjuncto completo das leis e disposições que comprehende; as suas materias devem ser nitidamente divididas e distribuidas pelas differentes instituições secundarias que regula; a redacção a um tempo clara, concisa e sem ambiguidades que dêem logar a divergentes interpretações; facilitando assim a todos a busca e intelligencia dos textos, por forma que estes sejam susceptiveis da maior cognoscibilidade possivel, — condição tanto mais necessaria quanto é certo que ninguem pode eximir-se de cumprir as obrigações impostas por lei, com o pretexto de ignorancia d'esta. A verdade e a simplicidade formam o character da jurisprudencia.

dencia, dizia uma antiga lei portugueza. Sobre este assumpto um douto escriptor de direito exprime-se nos seguintes termos :

«Um codigo requer *uniformidade* de principios e de doutrinas, — *unidade* no pensamento, na phrase e no estilo; e por isso as *regras* devem ser — a *evolução* natural e logica dos principios juridicos que lhe servem de base, e presidiram á organização do codigo: todas devem filiar-se n'elles e traduzil-os essencialmente, e todas devem ser interpretadas e esclarecidas por aquelles principios, porque, constituindo-as estes fundamentalmente, imprimem-lhes unidade e a todas dão luz e vida. Uma compilação ou collecção de leis por *ordem chronologica*, ou de regras sem connexão, não é um systema. Deve pois um codigo: — expressar claramente os principios juridicos, sobre os quaes assentam as regras legaes, a fim de que sirvam de *guia* na interpretação dos textos; *marcar* bem a natureza das relações praticas que procura regular, e as raiaes que as separam d'outras ordens de *relações*; — *conter* definições exactas de todas as materias de que se occupa, e divisões inteiras e perfectas, porque umas e outras esclarecem muito as especies que regula, — e *regras claras, simples e comprehensivas* que abranjam cada uma syntheticamente uma totalidade de especies: os codigos *casuisticos*, não podendo prevêr todas as especies praticas, autorisam o uso da *analogia* e abrem a porta á *arbitrariiedade* da interpretação e dos juizos; e finalmente, deve a phrase ser *propria, clara* e como que transparente, accessivel a todas as intelligencias, afim de que as regras *legaes* possam servir de ensino theorico e pratico para todos os individuos e classes». (Dr. Rodrigues de Brito).

PRINCIPIOS
DE
DIREITO ADMINISTRATIVO

La science d'abord, la application ensuite.

É LEONEL — *Des Sc. Pol. et Admin.*

CAPITULO IV

Noções geraes

I

Direito e sciencia administrativa

§ 39

O *direito administrativo*, segundo definimos (§ 7) estatue os principios, as regras, as disposições escriptas, as leis segundo as quaes, conciliando o interesse publico com o privado, se podem e devem dar á execução os principios estabelecidos pelo direito publico. Na sua acceção mais larga, pode dividir-se em duas partes: a *administração*, ou o estudo dos differentes serviços administrativos e das relações que existem entre os agentes superiores e os agentes inferiores, — e o *direito administrativo* propriamente dito (*sensu restricto*), que se occupa dos preceitos pelos quaes são regidos os direitos dos cidadãos nas suas relações com a acção administrativa.

§ 40

Em sentido restricto, pois, não deve confundir-se a *sciencia* com o *direito administrativo*; aquella indaga, discute e proclama os principios que podem assegurar o bem estar

e prosperidade da sociedade, este trata dos direitos privados, tem a sua fonte nas leis positivas, e proclama as regras que determinam a sua applicação. Assim, em quanto o direito administrativo dirige immediatamente os actos dos administradores, resolve as duvidas que se levantam, estabelece as jurisdições, tem suas leis, sua jurisprudencia e suas formulas, — a sciencia administrativa é o conhecimento de todos os principios, do mechanismo e exercicio dos serviços publicos, da hierarchia e da organização interna; n'uma palavra, é a parte technica da administração.

Macarel resume a distincção notada nos seguintes termos: «A sciencia administrativa ensina áquelle que administra o que deve fazer ou evitar no uso das prerogativas que o direito administrativo lhe concede. A sciencia da administração é do dominio da especulação, a sciencia do direito administrativo está marcada na esphera do positivo: a primeira é a fonte d'onde dimanam as leis administrativas; a outra expõe as regras praticas da vida social, suas relações e applicação: uma tem por fim formar homens de estado e legisladores, e a outra propõe-se dar á sociedade administradores esclarecidos, juriconsultos habéis, e cidadãos sujeitos ás leis do seu paiz».

§ 41

Como já vimos, o direito administrativo é um ramo especial, ou antes um prolongamento do direito publico; as suas fontes são, segundo Giron: a Constituição, — as leis organicas da administração, — o Codigo Civil e o do Processo Civil, emquanto regulam as relações de interesse privado que o Estado, a provincia, a communa e os estabelecimentos publicos, considerados como pessoas civis, podem ter com os particulares, — o Codigo Penal, que reprime as infracções feitas pelos funcionarios ou pelos particulares á ordem publica e administrativa, — a equidade, — o uso.

Esta doutrina é perfeitamente applicavel entre nós; assim, as fontes do direito administrativo portuguez são: 1.º as Ordenações do reino e leis extravagantes, quando se não achem derogadas por leis posteriores; 2.º, a Carta Constitucional com seus Actos Addicionaes, a que já nos referimos; 3.º, os decretos com força de lei desde a pri-

meira dictadura e leis posteriores; 4.º, o Código Civil, o do Processo Civil e o Código Penal; e 5.º, os decretos, decisões do governo, ordens reaes e regulamentos de administração publica. No capitulo seguinte veremos quaes os monumentos do direito administrativo portuguez.

As sciencias jurídicas auxiliares do direito administrativo são, além do direito constitucional, que é a sua base, o direito civil, que, pela determinação da propria esphera, assignala os limites do administrativo; o ecclesiastico que lhe marca as regras a seguir nas relações com os representantes da Igreja; o criminal, penal e do processo, que são meios para que a administração realise deveres que lhe incumbem. A economia politica, a estatistica e outros conhecimentos complexos que colligem e estudam os factos economicos e sociaes, fornecem ao direito administrativo normas indispensaveis de direcção.

II

Da administração em geral

§ 42

Delimitada a esphera do direito administrativo, vejamo. o que seja a *administração*, palavra que tem frequente e variado emprego, mas cuja significação se não tem determinado com nitidez, devido aos seus numerosos pontos de contacto que a ligam, por um lado, ao poder politico e ao governo, e por outro ao direito commum e ao poder judicial. Cicero comprehendia no seu tempo a administração d'esta forma: a lei—dizia—não é mais que um *principe mudo*, e o principe ou a administração é a *lei fallando*. Vê-se bem que o grande romano confundia a administração com o imperante, de que ella é um dos attributos, e n'ella abrangia o poder judicial. Seguindo a doutrina geralmente acceita, dissemos que a *administração* é uma função do poder executivo (§ 21 B)—ou o poder executivo em acção,—ou finalmente o conjuncto das attribuições do poder executivo. Escreve o citado Macarel: «O governo, tomado no seu sentido mais lato e que é tambem o mais verdadeiro, é o poder que faz as leis e tem por missão especial dirigir a sociedade para o seu desenvolvimento e prover sem cessar á sua conservação. A administração importa a acção vital do governo, sendo sob este

ponto de vista, o complemento necessario d'elle; a cabeça e o braço da sociedade. A administração é, pois, o governo do paiz, menos a formação das leis e a acção da justiça entre particulares». Quasi nos mesmos termos discorre Ducroq, que, para explicar o seu pensamento, recorre a esta formula de Serrigny: «trata-se d'uma e mesma escala occupada por um só poder sob nomes differentes; nos graus superiores chama-se governo, e nos graus inferiores administração». E', porém, tão difficil marcar onde termina a missão dirigente e governamental, como precisar onde começa a função complementar e administrativa. Comtudo, desdobre-se ou não o poder executivo em acção politica e acção administrativa, quer se distingam ou confundam estas duas categorias, é certo que governo (no sentido restricto) e administração se consideram attribuição ou ramo d'esse poder.

§ 43

A este principio, reputado classico, (Batbie, Haurion, Laferrière, Marie, Simonet, Foucart, Bequet, etc.) alguns publicistas modernos, como Stein, Meyer, Orlando, Gianniquinto, Ferraris, Letelier, Pena e outros, attendendo á crescente importancia da acção *social do Estado*, e inspirando-se na influencia renovadora da sociologia, que impõe indispensavelmente a applicação de novos processos e de novas idéas ás sciencias politico-administrativas, tem opposto, com fundamento na concepção organica do Estado (§ 12) as suas opiniões que podem resumir-se nas seguintes duas: 1.^a, a administração é a acção social do Estado, pela qual este, mantendo as condições necessarias para fazer effectivas a segurança e a paz publicas, torna *completo* o organismo da sociedade; assim a administração abraça toda a vida *concreta* do Estado, tende á manutenção da ordem e ao exercicio da sua superior tutela sobre os grandes interesses collectivos, coopera na realisação dos fins humanos da sociedade, no desenvolvimento da cultura e do bem estar geral; — 2.^a, a administração que, considerada como sciencia, é uma, na pratica se traduz por uma função definida tendo, para o desempenho da sua tarefa, órgãos adequados. Assim, ella não é o conjuncto empirico das regras e disposições mais ou menos arbitrarías do poder executivo, nem uma simples dependencia d'esse

poder; adquire relevo e consistencia, affirmando-se como *uma função do organismo social do Estado* abrangendo na sua acção, o Estado inteiro e tudo quanto d'este depende, para conservação e aperfeiçoamento d'esse organismo, isto é, das instituições por meio das quaes o Estado realisa a sua missão. A administração é, em synthese, a actividade do Estado, tendente a formar, conservar e aperfeiçoar o organismo pelo qual esse Estado preenche os seus fins. Para isso carece ella de estabilidade e continuidade, não podendo estar sujeita ás mudanças obrigadas da influencia politica variavel do poder executivo; tendo de per si um character *technico*, abrange na sua esphera alguma cousa superior e alheia á acção d'esse poder (1).

Admittida esta independencia, escreve Ad. Posada, secretario da doutrina exposta: «A administração reúne todas as condições necessarias para constituir um poder do Estado, isto é, um instrumento especifico, tendo uma vida propria e um pessoal organizado de maneira independente. Um grande numero de males de que enferma a administração, como, por exemplo, a desordem administrativa, a falta de fixidez nos serviços, a inferioridade de seu pessoal etc., desapareceriam talvez em parte, se se extirpassem até á raiz as causas que os produzem, isto é, se se fizesse reconhecer por lei a administração independente do poder executivo» (2).

§ 44

D'esta mesma divergencia de aspectos, sob que se encara a administração, resulta a difficuldade de formular uma definição, que a um tempo seja exacta, breve e completa, satisfactoria dos preceitos da logica. Sem nos atermos ás novas theorias politico-sociaes, que tendem a augmentar em extensão e complexidade, limitar-nos-hemos a dizer que, sob o termo *administração*, se designa umas vezes o poder publico ou o principio activo, que imprime

(1) Ad. Posada — *La fonction adm. de l'E'tat*, cit. em nota a pag. 13.

(2) *La administracion como poder del Estado*, apud cit. *Revue du droit public*, n.º 1 de 1895.

poder; adquire relevo e consistencia, affirmando-se como *uma função do organismo social do Estado* abrangendo na sua acção, o Estado inteiro e tudo quanto d'este depende, para conservação e aperfeiçoamento d'esse organismo, isto é, das instituições por meio das quaes o Estado realisa a sua missão. A administração é, em synthese, a actividade do Estado, tendente a formar, conservar e aperfeiçoar o organismo pelo qual esse Estado preenche os seus fins. Para isso carece ella de estabilidade e continuidade, não podendo estar sujeita ás mudanças obrigadas da influencia politica variavel do poder executivo; tendo de per si um character *technico*, abrange na sua esphera alguma cousa superior e alheia á acção d'esse poder (1).

Admittida esta independencia, escreve Ad. Posada, secretario da doutrina exposta: «A administração reúne todas as condições necessarias para constituir um poder do Estado, isto é, um instrumento especifico, tendo uma vida propria e um pessoal organizado de maneira independente. Um grande numero de males de que enferma a administração, como, por exemplo, a desordem administrativa, a falta de fixidez nos serviços, a inferioridade de seu pessoal etc., desappareceriam talvez em parte, se se extirpassem até á raiz as causas que os produzem, isto é, se se fizesse reconhecer por lei a administração independente do poder executivo» (2).

§ 44

D'esta mesma divergencia de aspectos, sob que se encara a administração, resulta a difficuldade de formular uma definição, que a um tempo seja exacta, breve e completa, satisfactoria dos preceitos da logica. Sem nos atermos ás novas theorias politico-sociaes, que tendem a augmentar em extensão e complexidade, limitar-nos-hemos a dizer que, sob o termo *administração*, se designa umas vezes o poder publico ou o principio activo, que imprime

(1) Ad. Posada — *La fonction adm. de l'E'tat*, cit. em nota a pag. 13.

(2) *La administracion como poder del Estado*, apud cit. *Revue du droit public*, n.º 1 de 1895.

movimento, direcção e unidade aos diversos serviços organisados para occorrer ás variadas exigencias da vida social; outras, o complexo d'esses serviços nas suas applicações praticas ou no desempenho da missão que lhes é attribuida. No primeiro sentido, representa o governo ou a vontade deliberante, a força impulsora, o criterio, que julga e dirige sob sua responsabilidade os agentes incumbidos de executar o seu pensamento. No segundo, representa a acção d'esses agentes applicada á satisfação das necessidades e interesses de ordem geral, ou ás relações dos cidadãos com o Estado.

§ 45

Em *administração* temos de attender ao *sujeito*, *objecto* e *resultado*. O *sujeito*, ou *administração subjectiva*, estuda o numero, a distribuição e as attribuições das diferentes autoridades, a quem compete a execução das leis de interesse commum. O *objecto*, ou *administração objectiva*, declara as pessoas e as cousas em quem recae, ou que recai, o exercicio do poder administrativo. O *resultado* é o producto da acção de administrar.

§ 46

A administração é *extensa* e *complexa*, porquanto de diferentes e multiplices são as categorias de funcções que lhe competem; é *variavel*, isto é, tem de acompanhar a evolução social e todos os desenvolvimentos e transformações do interesse publico; sujeita ás variações da politica, ha de progredir com ella; não obstante, em qualquer Estado uma boa administração deve subordinar-se aos seguintes cinco preceitos, que são os seus caracteres geraes:

1.º A administração deve ser *analoga ás instituições politicas*, visto que o direito administrativo está subordinado ao direito publico. A ordem natural das sociedades e a força dos principios luctam com persistencia para fazer penetrar a unidade nas leis e a analogia entre as instituições de cada paiz; sendo a administração sempre o reflexo do governo que ella representa. *Tal politica, tal administração*: eis um aphorismo bem conhecido. A esta

necessidade de analogia deve attribuir-se o facto de ter cada partido politico seu projecto de codigo administrativo.

2.º A administração deve ser *essencialmente activa*, porque o *movimento* é inherente á execução das leis.

Esta característica envolve quatro condições essenciaes:

a) *Generalidade*, isto é, cumpre á administração dirigir todos os interesses sociaes e, em cada centro administrativo, representar o governo em todas as direcções.

b) *Perpetuidade*, — a administração deve ter continuo e constante exercicio, sem admittir alternativas d'uma actividade exaggerada e d'um repouso esteril, imitando assim a natureza que nada faz por saltos. Por esta condição o funcionalismo administrativo não tem férias, como o judicial.

c) *Promptidão*, — a frouxidão da acção administrativa manifesta a fraqueza do poder e tira ás medidas administrativas o merito da providencia e da oportunidade.

d) *Energia*, — uma administração a que falte este requisito, está desde logo perdida na opinião publica; desprovida de força moral, não pode, quando se quer fazer obedecer, empregar a lingoagem da persuasão, e tem de recorrer a violentos meios de coerção. A administração deve ser como o patrio poder: justa, mas forte, evitando calir seja n'uma fraqueza degradante, seja n'uma tyrannia violenta.

3.º A administração deve ser *centralisada*, isto é, deve submeter-se a uma direcção unica, partindo do centro e lançando os seus raios até ás mais remotas extremidades. Logo veremos os differentes aspectos deste principio, sustentado por uns e impugnado por outros publicistas.

4.º A administração deve ser *independente*, como é independente o poder d'onde dimana. Seria inutil a acção administrativa se, a cada passo, podesse ser embaraçada por qualquer outro poder.

5.º A administração deve ser *responsavel*, para que não seja abusiva, sendo diversas as formas d'essa responsabilidade, como adiante veremos.

§ 47

A terceira característica, designada no § antecedente, tem dado logar a uma questão, conhecida em direito administrativo pelo nome de questão da centralisação e des-

centralisação. A unidade na administração — escreveu Cahantous — é a centralisação: consiste na subordinação das autoridades locais á autoridade central que as nomeia e demitte, reservando para si a decisão dos negócios mais importantes. Se esta centralisação é exaggerada, produz o despotismo; se é moderada, a liberdade; se é muito fraca, a anarchia; se nenhuma, a dissolução social.

Segundo os escriptores modernos, dá-se a *centralisação* sempre que a autoridade superior avoca para si a resolução dos interesses peculiares ás localidades, ou ás fracções do Estado. A *descentralisação* indica a acção que tende a diminuir a centralisação, e, quando é perfeita, representa o governo do povo pelo povo, estabelecendo-se o que se denomina *self-government*, que é o principio constitucional applicado aos negocios locais, sendo completamente annullada a tutela administrativa. As diferentes escolas disputam a preferencia entre a centralisação e a descentralisação; a controversia interessa pouco no campo da theoria, onde o accordo é facil; a difficuldade começa, quando se trata da applicação; aqui tudo é nebuloso, e ás vezes os maiores propugnadores theoricos da descentralisação, convertem-se nos mais praticos impugnadores d'ella. Podemos, apenas, concluir das diferentes exposições, que é necessario um certo grau de centralisação para manter a cohesão do Estado e para haver uma boa administração; esse grau deve variar conforme as tendencias das populações, a extensão do territorio, as circumstancias politicas, economicas e outras particulares de cada nação; a descentralisação, como regimen de administração, e principalmente o *self-government* exige um avançado progresso moral, material e social; ainda mais, não sómente confere direitos, mas impõe encargos e despesas ás vezes bem pesadas (1).

(1) Merece transcrever-se a proposito o seguinte trecho do parecer da commissão de administração publica, da camara dos srs. deputados, sobre o projecto do Cod. Adm. de 1878, parecer datado de 24 de março de 1876 e apresentado ás côrtes em sessão de 23 de janeiro de 1877, tendo sido seu relator o sr. dr. Julio de Vilhena :

«Meditando sobre o pensamento geral do projecto, tem para si a commissão que mal se compadece com as circumstancias actuaes da sociedade portugueza a descentralisação absoluta e completa, como é proclamada pelas escolas radicaes de administração. Não se resolve este problema, que traz preoccupados os espiritos dos philo-

§ 48

A administração pode ser *geral* ou *local*, conforme se exerce em toda a superficie d'uma nação, ou respeita essencialmente aos centros parciaes da população. A primeira comprehende as instituições administrativas geraes do Estado: a segunda, as especiaes de cada localidade, conforme a divisão territorial e administrativa que tiver sido adoptada, subordinada sempre ás condições historicas e ethnographicas, á indole e ao estado de civilisação dos respectivos habitantes. Ha tambem em cada paiz a administração *civil*, *judicial*, *fiscal*, *militar* e *ecclesiastica*, conforme os differentes ramos a que respeita.

§ 49

A administração divide-se, conforme a natureza especial das diversas categorias de funcções que lhe competem, em *activa*, *consultiva* e *contenciosa*: a primeira exerce actos

sophos e legisladores, prescindindo do elemento pratico, positivo e historico, que, imperando no modo de ser das sociedades, determina a organização das instituições que as regem. Pode demarcar-se no campo da especulação theorica a esphera de acção das criumscripções administrativas, póde architectar-se a cidade idéal das liberdades locaes, construir-se, sob o imperio dos principios, organizações perfectas; mas, quando a concepção scientifica deixar de ser uma theoria para ser uma realidade, mal irá ao legislador que não ponderar as tendencias do povo que vae submeter ás suas leis. A descentralisação completa entre nós seria o fraccionamento da unidade nacional, o parcellamento do territorio em pequenas divisões, incapazes de se governarem, a anarchia na administração e na politica. Sem elementos de vida, sem a iniciativa robusta indispensavel para a sustentação da independencia local, sem educação politica nem capacidade para os grandes empreendimentos, os municipios actuaes ou outros mais largamente constituídos fariam cahir por terra as melhores theorias de descentralisação. Não nos antecipemos pois. Nos paizes em que existe mais ampla descentralisação, não foram as theorias que a crearam, foram as circumstancias positivas e historicas que a exigiram. Na Suissa a descentralisação foi escripta no territorio, nos idiomas e nas raças dos seus habitantes, antes de o ser na sua legislação administrativa. Nos Estados Unidos é o producto d'um solo fecundissimo o resultado da actividade de uma população sem preconceitos historicos, cheia de virilidade e de energia».

de imperio, fazendo executar as leis ou prescrevendo medidas de interesse e utilidade publica;—a segunda tem por missão esclarecer a primeira com os seus conhecimentos especiaes na resolução dos negocios occorrentes, que por sua difficuldade, ou por sua importancia, exijam esse concurso;—e a ultima é incumbida de julgar da legalidade dos actos da primeira, sempre que contra elles se levantem reclamações fundadas em violação das leis, ou offensa de direitos firmados e reconhecidos na legislação ou nos regulamentos administrativos. N'este ultimo caso, muda a natureza de seus actos; porque, se antes da opposição, se manifestava em forma de acção, depois apparece em forma de juizo.

§ 50

As condições peculiares de cada um dos tres ramos em que se divide a administração pratica (§ antecedente), podem summariar-se nas seguintes regras:

Quanto á administração activa, deve ser *geral, perpetua prompta e energica*, condições indispensaveis que já estabelecemos (§ 46 n.º 2.º).

Quanto á administração consultiva, deve ser *esclarecida e autorisada*, não só pela especialidade de seus conhecimentos theoricos, mas quanto possivel pela lição da experiencia. A sua influencia sobre os actos da administração activa deve, porém, ser tal que nem lhe debilite a acção, nem lhe cubra a responsabilidade.

Quanto á administração contenciosa, deve ser *independente e ter autoridade propria*, para poder offerecer garantia séria aos direitos que vão pedir-lhe protecção e apoio.

§ 51

A coexistencia de todas estas diversas funções na administração é considerada como condição essencial da independencia e liberdade, com que os interesses publicos reclamam que ella proceda. Separal-as para confiar alguma d'ellas a outro poder, equivaleria a difficultar-lhe a acção, annullar-lhe a independencia, e expôl-a a luctas incessantes, que, absorvendo-lhe o tempo e a attenção, a tornariam impotente para acudir com a vigilancia e promptidão

necessarias ás exigencias dos multiplices interesses confiados a seu cuidado.

Mas, embora a acção, o conselho e o julgamento devam coexistir na propria administração, como elemento essencial da sua independencia, nem por isso esses attributos devem accumular-se nas mesmas mãos. Se assim fosse, correr-se-ia o risco de vêr absorvida e annullada a influencia dos dois ultimos pelo arbitrio do primeiro d'esses elementos, e nem os interesses publicos, nem os direitos dos cidadãos teriam garantia bastante que lhes assegurasse o serviço conveniente e o respeito devido. E', portanto, indispensavel que, embora dentro do mesmo poder e do pessoal que o compõe, essas funcções sejam exercidas em separado e por pessoal distincto, de forma que nem a acção, nem o conselho, nem o julgamento contencioso possam accumular-se, e que cada um d'elles seja exercido, dado ou proferido por quem não tenha parte ou intervenção em qualquer dos outros.

III

Do pessoal da administração

§ 52

Em harmonia com os principios estabelecidos no § antecedente, a organização administrativa comprehende no seu pessoal tres categorias de funcionarios:—agentes de execução ou encarregados da administração activa—corpos consultivos—e tribunaes do contencioso. Seguindo o aphorismo firmado pela experiencia de que—*a deliberação é propria de muitos, mas a acção deve pertencer a um só*—incumbe a parte activa a funcionarios singulares, e as funcções do conselho, como as de judicatura, a corpos collectivos.

Esta regra não é rigorosa e invariavelmente seguida quanto á judicatura, porque, apesar da generalidade do principio adoptado, ainda n'alguns casos se encontram reunidas nas mesmas mãos e incumbidas a funcionarios ou magistrados singulares, conjunctamente, a qualidade de agentes da administração activa e a de julgadores em materia contenciosa, como acontece entre nós com os minis-

tros, com os governadores e com os administradores de concelho ; mas, são isso anomalias excepcionaes que não invalidam a regra geral.

§ 53

Das tres categorias do pessoal administrativo enumeradas no § antecedente, os agentes individuaes, funcionarios de ordem administrativa, podem desdobrar-se nas seguintes classes :

1.^a As *autoridades*, isto é, os agentes depositarios em um grau qualquer d'uma parte do poder publico, que são investidos do direito de mandar e que podem dar ordens obrigatorias para terceiros, segundo as regras da sua competencia.

2.^a Os *empregados* auxiliares, que não fazem senão preparar os negocios e não têm poder proprio de decisão.

3.^a Os *agentes de execução* propriamente ditos, que são encarregados de executar as ordens dadas pelas autoridades e preparadas pelos empregados. Em tempo normal, com effeito, os agentes da força publica obedecem ás requisições da autoridade civil, e este estado de cousas não se modifica senão havendo um decreto que ponha o territorio em estado de sitio, e suspenda as garantias constitucionaes ; n'este caso, com pleno direito passam todos os poderes á autoridade militar (Batbie).

Os agentes collectivos exercem em commun as suas attribuições de execução ; são os corpos e tribunaes administrativos cujas funções não devem confundir-se com as dos agentes unicos, embora estes funcionem a par d'aquelles.

A organização e attribuições dos corpos consultivos e dos tribunaes administrativos são determinadas pela legislação privativa de cada paiz.

§ 54

No emprego dos termos com que se designam essas diferentes categorias do pessoal administrativo, suscitam-se duvidas que não é facil resolver, sem ter presentes os principios em que se funda a sua competencia declarada

nas respectivas leis. Na legislação portugueza reina grande incerteza a este respeito. Vamos, pois, resumir n'este § e nos tres seguintes algumas opiniões autorisadas ácerca do assumpto.

Escreve M. Block :

«Em Roma, *magistratus* designava a função do mesmo modo que o funcionario. Todavia, nem todos os funcionarios eram magistrados. Esta designação não se applicava senão aos antigos reis, aos dictadores, ao seu adjuncto (*magister equitum*), aos consules, aos censores e aos pretores. Mais tarde os questores e outros ainda foram igualmente contados entre os magistrados, e distinguiram-se entre *magistratus majores* e *minores*.

Nos tempos modernos encontra-se o magistrado :

1.º Na Allemanha, onde se comprehende sob esta expressão a junta executiva da municipalidade das grandes cidades, composta de burgo-mestre e de muitos assessores. Não é o burgo-mestre, mas o magistrado que corresponde ao *maire* francez (as attribuições do magistrado são geralmente mais extensas);

2.º Na Inglaterra, onde se applica esta denominação aos juizes de paz e aos agentes superiores de policia;

3.º Na França, onde se consideram como magistrados os juizes de toda a graduação dos tribunaes, os membros do ministerio publico, e na linguagem administrativa ou official tambem os prefeitos, algumas vezes mesmo os *maires*. Ha alguma certeza na applicação da designação de magistrado relativamente aos funcionarios de ordem administrativa, e tem-se discutido, por exemplo, se os commissarios de policia são ou não magistrados. O publico reserva esta palavra para designar os membros da judicatura».

§ 33

Discorrendo sobre o mesmo assumpto, diz M. Colmeiro :

«Segundo o uso *commum*, *empregado publico* e *funcionario publico* são synonymos; porém, na administração distam muito de significar o mesmo. Toda a pessoa a quem se recommenda uma função publica, isto é, o cumprimento de certas obrigações derivadas de um character official, é funcionario publico. Na dita categoria entram os ministros e os directores, os governadores, os alcaides e

regedores, os magistrados, os professores e os engenheiros, e em geral os que servem nas repartições na qualidade de subalternos ou auxiliares dos que exercem autoridade. O empregado differença-se do funcionario em que é um agente do governo, e como tal um instrumento do poder executivo. Os ministros, os alcaides, os professores e magistrados não são empregados publicos, como os que prestam os seus serviços na administração civil e economica, ou na instrucção e obras publicas, sem pertencer ao corpo docente ou ao pessoal facultativo».

§ 36

Na *Revista de Legislação e de Jurisprudencia* (1), encontram-se estas judiciosas considerações:

«Os agentes da administração activa ou *funcionarios* no sentido lato dividem-se geralmente em *directos*, *indirectos* e *de execução*. Os primeiros ou *funcionarios* em sentido estricto exercem uma parte do poder publico e dão ordens obrigatorias segundo as regras de sua competencia; os segundos ou *empregados* não têm poder de decidir, são meros auxiliares, que preparam os negocios de administração; os ultimos, como agentes da força publica, cumprem as ordens dos agentes directos.

Segundo as nossas leis não é facil definir a natureza das attribuições dos agentes administrativos, que se denominam — *empregados*, *funcionarios*, *autoridades* e *magistrados*. Diremos o que nos parece em presença doCodigo Administrativo de 18 de março de 1842.

Funcionarios são os agentes da administração directa e indirecta (2). *Empregados* vem a ser ou os auxiliares da administração (3), ou todos os agentes da administração directa (4), ou além d'estes, os corpos administra-

(1) N.º 526, 11.º anno. A douda redacção teve em vista os Cod. Adm. de 1842 e 1878.

(2) Arts. 354.º, 356.º, 357.º, 375.º e outros mais.

(3) Art. 128.º.

(4) Leis cit. nas notas aos artigos 41.º § 3.º e 128.º. *Resoluções do Conselho do Estado*, do sr. Silvestre Ribeiro, t. 3.º pag. 109 a 112.

tivos (1). *Autoridades* os que exercem algum poder, quer as suas funções sejam individuaes, quer sejam collectivas (2). *Magistrados administrativos* são o governador civil e o administrador de concelho (3), e algumas vezes abrangem os regedores de parochia, como nos casos dos arts. 361.º e 362.º.

Em presença das disposições do Código Administrativo de 1878, podemos apontar as seguintes diferenças nas denominações dos diversos funcionarios administrativos:

Funcionarios administrativos. O Código, em regra, applica esta denominação aos agentes da administração, mas algumas vezes distingue-os dos magistrados (art. 375.º a 378.º) e outras dos vogaes dos corpos administrativos (art. 359.º).

Magistrados administrativos são o governador civil, o administrador de concelho e o regedor de parochia (inscripção dos títulos 2.º, 8.º e 11.º, art. 344.º, 346.º, 365.º § 3.º e 379.º).

Autoridades são todos os funcionarios ou corporações a quem a lei confere uma parte do poder publico (art. 374.º).

Empregados vem a ser ou todos os funcionarios retribuidos (arts. 350.º § unico, 351.º, 353.º § unico e 354.º) ou todos os funcionarios, excluindo os magistrados (arts. 348.º e 371.º).

§ 57

Um outro jurisconsulto patrio, de boa autoridade, referindo-se tambem ao Código Administrativo de 1878, estabeleceu os caracteres por que se distinguem os diferentes membros do pessoal administrativo por esta forma:

«As nossas leis empregam as denominações de *empregados*, *funcionarios*, *autoridades* e *magistrados*, para designar as diversas classes de agentes da administração publica. Estas diferentes denominações, porém, não pertencem, nem podem applicar-se indistinctamente a todos elles.

(1) Cod. Pen., liv. 2.º t. 3.º c. 3.º e especialmente o art. 327.º do mesmo Cod.

(2) § 11.º do art. 145.º da Carta Const. e art. 355.º do Cod. Adm.

(3) Arts. 3.º, 4.º, 358.º e 359.º.

É difficil n'alguns casos determinar bem qual seja a qualificação que pertença a cada um, porque a lei não define quaes os caracteristicos que distinguem estas diversas categorias de servidores do Estado; mas o exame e confronto dos diversos logares do Codigo, auxiliado pelo uso commum da lingua, autorisa-nos a formular as seguintes regras:

1.º Que a denominação de *empregado* compete a todos os que occuparem, na administração publica, logar retribuido;

2.º Que a denominação de *funcionario* compete a todos os que exercem, na administração, funcções de qualquer natureza, embora não retribuidas;

3.º Que a qualificação de *autoridade* só cabe aquelles dos funcionarios a quem a lei confere o exercicio de uma parte do poder publico;

4.º Que a qualificação de *magistrado* compete a todos os que têm jurisdicção para julgar ou dizer de direito.

Poderá parecer que estas regras não estão inteira e rigorosamente de accordo com a letra do Codigo, mas a deficiencia e impropriedade com que elle se exprime n'este assumpto, e as razões que naturalmente se derivam da accepção commum dos termos e das analogias, que o seu emprego em relação a outros ramos do poder publico offerece, parecem-nos fundamento sufficiente para justificar-as.

Assim, ampliamos a qualificação de magistrado, que, com a de funcionarios, o Codigo só attribue ao governador civil, ao administrador de concelho e aos regedores de parochia, embora com verdadeira impropriedade quanto a estes ultimos, aos vogaes do conselho de districto, como membros do tribunal ordinario incumbido de julgar em primeira instancia o contencioso da administração, e aos membros do ministerio publico junto d'elle, porque tal qualificação não só está em harmonia com a natureza das funcções que exercem, mas com a que o uso commum e a propria linguagem legal applica aos funcionarios de posição e jurisdicção analogas na hierarchia do poder judicial e aos do ministerio publico ante elle.

Do mesmo modo comprehendemos sob a qualificação de *funcionarios* os membros dos corpos administrativos, embora o Codigo em alguns logares pareça não lh'a attribuir, porque as funcções publicas que exercem, lhes dão indisputavel direito a serem assim considerados. Em apoio

d'esta opinião podemos citar o D. sob cons. do Sup. Trib. Adm., de 7 de fevereiro de 1872, col., pag. 7, em que os vereadores são considerados como *autoridades administrativas*, e consequentemente como funcionarios, porque sem esta qualidade seria impossivel aquella a que por lei se attribue o exercicio do poder publico» (Dr. J. A. Perdigão).

§ 53

Todo o pessoal, a que alludimos no § 53, é em cada secção, ou especialidade de serviço, ordenadamente distribuido, desde o que exerce as mais elementares funcções até ao que tem o poder supremo. E' o que se chama *hierarchia administrativa*. Designa-se sob a palavra *hierarchia* — que significa, no sentido etymologico, governo sagrado, governo da Igreja — uma sobreposição, uma subordinação de pessoas umas ás outras, n'um objecto qualquer, que geralmente é um serviço publico. Assenta ou antes procede do principio da autoridade, e é tão necessaria na ordem social e nos serviços publicos, como o mesmo principio. Comprehende-se, pois, facilmente o que seja a *hierarchia administrativa*, a qual se define: a serie ordenada de autoridades que, sob a direcção e responsabilidade do poder central, estão encarregadas de executar as leis do interesse commum (M. Colmeiro). Podemos comparar — diz Vivien — o vasto edificio da administração a uma pyramide, que se va alargando, sem cessar, desde o vertice até á base. No ponto culminante está o chefe do Estado; em escala successiva e gradual, em ordem hierarchica, todo o pessoal da administração até ao ultimo agente. Sem essa subordinação, sem a hierarchia administrativa em todos os ramos da administração d'um paiz, seria esta evidentemente inefficaz para assegurar o respeito ás leis e aos interesses geraes e individuaes (1).

1) Na organização norte-americana a hierarchia administrativa não existe ao mesmo rigor como no systema europeu. Diz um publicista: «Uma tal organização (europeia) com um corpo de funcionarios permanentes, ligados por tradições profissionais, por um *esprit de corps* e por toda uma escala de graus que termina na supremacia d'um unico chefe, é considerada como contraria á concepção americana d'um governo popular. A nossa theoria é esta: a nação é não só a fonte do poder governamental, mas ainda exerce

§ 39

Da definição dada no § antecedente, collige o seu autor, que a hierarchia administrativa deve estar de tal modo constituida, que reuna quatro circumstancias, a saber: *uniformidade, subordinação, responsabilidade e presença* das autoridades em todos os graus da ordem hierarchica.

A *uniformidade* manifesta-se na existencia de umas mesmas autoridades em umas mesmas circumscripções com identicas attribuições, ou seja a respeito da acção, ou quanto ao conselho.

A *subordinação* consiste na dependencia successiva da autoridade menor da maior, e no cumprimento dos deveres de obediencia, e respeito para com todos os superiores em graus. O dever da obediencia é uma condição necessaria da disciplina administrativa. Em toda a hierarchia administrativa, singular e collectivamente considerada, as autoridades inferiores são subordinadas ás superiores e obrigadas a cumprir todas as suas decisões e ordens legaes, salvo o direito da respeitosa representação ás mesmas autoridades.

A *responsabilidade* do poder administrativo é uma condição essencial da liberdade politica. Na legislação portugueza, funda-se na Carta Constitucional que declara inviolavel e sagrada a pessoa do rei (art. 72.º) e responsaveis os ministros (art. 103.º), em que reside a autoridade e a força necessaria para executar a lei em todo o territorio nacional.

ella propria o poder. Exerce-o pelos agentes escolhidos no seu proprio seio, os quaes não assumem as funções publicas senão por tempo limitado, e tornam depois á classe de simples cidadãos, d'onde apenas sahiram momentaneamente, sem contudo deixarem de estar em contacto com a massa do povo. Não ha laço hierarchico entre elles, não estão reciprocamente unidos senão pela communhão dos seus deveres e das suas responsabilidades para com a nação. A este systema podemos dar o nome de *self-government*, pois a differença entre os governantes e governados está reduzida a um minimo». O mesmo autor, porém, fazendo um interessante parallelo entre o regimen administrativo europeu e americano, attribue áquelle notavel superioridade (M. Ernst Freund, artigo *American administrative Law* na revista *Political Science Quarterly*, de Boston, n.º de setembro de 1894).

A *presença* das autoridades administrativas é necessaria em todos os graus da hierarchia, porque a administração é perpetua vigilancia e acção continua. Esta ubiquidade na administração traz consigo o dever de residência, imposto a todas as autoridades de ordem administrativa.

§ 60

A responsabilidade dos agentes da administração (§ 46 n.º 5.º) pode ser *hierarchica, parlamentar, moral e judicial*. A primeira tem por fundamento a hierarchia administrativa com uma das suas condições, a subordinação (§§ 58 e antecedente); havendo superiores e inferiores, estes são responsaveis perante aquelles pelos actos praticados no exercicio das suas funcções e pelo cumprimento das leis, regulamentos e ordens legaes. O governo, que é o superior de todos aquelles agentes, é responsavel perante o parlamento por todos os actos de seus subordinados, que por elle foram ordenados, — por todos os que, sem ordem sua, foram praticados pelos mesmos agentes em contrariedade com as leis e os interesses publicos, sem que, tomando o governo conhecimento d'elles, applicasse ao autor o castigo proporcionado; e ainda pelos actos illegaes ou inconvenientes d'aquelles agentes que nomeou sem as condições legaes, embora os castigasse e reprimisse. A responsabilidade moral é perante a consciencia e a opinião publica. Finalmente, ha a responsabilidade judicial que se torna effectiva perante os tribunaes judiciais por todos os actos que envolvem offensa d'uma lei, que é punida com penas cuja applicação pertence ao poder judicial.

§ 61

A efficiencia da responsabilidade judicial tem, contudo, restricções. A administração é *independente* (§ 46 n.º 4.º) e, neste fundamento, assenta o que, em direito administrativo, se chama a garantia ou immunidadade consignada nos Codigos de muitos paizes a favor dos agentes do governo por factos praticados no exercicio das suas funcções. Isto é, de não poderem elles ser judicialmente demandados.

dos por taes factos sem prévia licença da autoridade superior. O fim d'esta garantia é proteger a função, não o funcionario; se o facto é extranho á função, não é necessaria a autorisação prévia para o proseguimento do processo. E não basta que o facto seja praticado durante o exercicio das funções; é indispensavel que entre as funções e o facto, base do processo, haja relação de dependencia e de connexão.

Os escriptores de direito administrativo divergem obre a legitimidade da garantia, de que se trata, e que não existe em algumas nações adiantadas, como são a Inglaterra, os Estado Unidos, a Belgica e a França. Impugnam-a uns, classificando-a de providencia autornária, destinada a fortalecer o despotismo, uma peia que o poder executivo põe á acção judicial, que deve ser sempre ampla e livre, — um elemento gerador da impunidade de abusos e crimes das autoridades e agentes da administração, a quem a sociedade tem o direito de exigir contas dos actos que praticam, principio este expressamente inscripto, ha mais d'um seculo, na famosa *Declaração dos direitos do homem*. Outros defendem a garantia, como uma consequencia logica da independencia dos poderes politicos, que não subordina o executivo e seus agentes ao judicial. É necessario — acrescentam — proteger os magistrados e funcionarios contra a ameaça permanente de processos judiciaes, cuja razão de ser, em muitos casos, é apenas a vingança ou o interesse politico, — pôr ao abrigo de investigações e apreciações imprudentes e apaixonadas os actos da administração. A responsabilidade do funcionario superior — dizem ainda — cobre a do inferior; desde que o governo recusa a licença, assume directamente a responsabilidade dos factos arguidos; em vez do funcionario que cumpriu as suas ordens directas, ou procedeu em harmonia com as instrucções geraes, recebidas das instancias superiores, fica o proprio governo, e a este podem tomar-se as contas politica ou criminalmente pelos meios legais, que para isso houver, requerendo-o as partes que se julgarem offendidas por actos por elle ordenados, ou approvados *ex post facto* (1).

(1) No cap. seguinte veremos como o direito administrativo portuguez tem variado com respeito á garantia administrativa.

IV

Da divisão administrativa

§ 62

Em todas as nações a base da administração, a condição elementar d'um bom systema administrativo é uma acertada divisão territorial. A determinação do territorio é importante em direito. De facto, para que um paiz possa ser mais facil e proveitosamente governado, — para que a acção da administração publica se torne mais rapida e efficaç, — para que os encarregados de vigiar o cumprimento da lei e o respeito aos direitos dos cidadãos, possam attender ao mesmo tempo a todos os pontos, sujeitos á sua jurisdição, — para que, finalmente, a obra das leis seja benefica aos povos, é necessario fixar uns limites certos e determinados em que essa vigilancia possa exercer-se d'uma maneira uniforme e regular, estabelecer, porisso, a divisão administrativa, medida esta que deve preceder todas as outras na organização da communidade. Bem disse o abalizado autor do decreto de 28 de junho de 1833 que, sem esta divisão: «nem o governo, pode ter uma idéa exacta do valor das cousas, pelo conhecimento da propriedade, em bens de raiz; nem do valor dos homens, pelo da propriedade industriosa».

§ 65

É ao poder legislativo que pertence regular a divisão do territorio e traçar a circumscripção de cada uma das partes d'esta divisão. N'este trabalho o legislador tem de attender a principios, interesses e necessidades que divergem por cada Estado. A topographia, a superficie, a riqueza, as vias de communicação, a utilidade geral, a conservação da ordem publica, o interesse dos cidadãos e das familias, algumas vezes as tradições locaes são elementos que essencialmente é mister considerar n'este assumpto, seguindo-se effectivamente um só systema na divisão e classificação. Dividir muito um territorio, e não dar a proporção a mais exacta possivel entre as partes divididas, e a

maior harmonia com as necessidades sociaes, é complicar inutilmente as rodas da machina politica e os interesses geraes, que não têm esta unidade, que constitúe um todo e a força commum. Não o dividir convenientemente é tirar a cada parte a vida e o impulso natural, que deve receber do poder central. Convém pois fugir dos extremos, ou d'uma divisão territorial mui larga, ou mui restricta.

Assentes estes principios, uma boa divisão administrativa deve reunir as seguintes condições: ser *natural*, isto é, dividir onde ha uma distincção ou divisão natural, — ser *uniforme* em todo o territorio, — *coincidirem*, quanto possível, as divisões de *diversa natureza umas com outras*, isto é, as divisões administrativa, judicial, ecclesiastica, militar etc. devem estar de tal modo feitas, que uma população esteja subordinada a uma mesma terra em todos aquelles ramos de administração (1), — as divisões *relativas a funcções de inspecção e fiscalisação* podem ser *amplas*; as de *funcções de execução* devern ser *pequenas*. Quanto ás *capitales*, devem *fixar-se no centro da actividade* (2).

(1) Lê-se no relatório do conselho de ministros, que precedeu o Cod. Adm. de 2 de março de 1895:

«...procurou o governo de Vossa Magestade o criterio do agrupamento de concelhos na divisão comarcil, parecendo natural que os povos, ligados já pela mesma administração judicial, o fiquem também pela municipal. D'esta maneira se obedece ao preceito de que a divisão do territorio se deve, quanto possível, ajustar á comunidade de interesses, á frequencia de relações, e ás limitidades dos povos. A esta consideração accresce, que a administração judicial reclama a comparencia dos cidadãos na sede da comarca não menos frequentemente que a concelhia, e, portanto, fazendo coincidir as respectivas circumscripções, não se corre o risco de obrigar os municipes a grandes incommodos, tanto mais que por por toda a parte e em grande escala, se têm multiplicado e desenvolvido meios facéis e baratos de comunicação e transporte»

(2) Esta regra não é invariavelmente seguida nas capitales politicas. Assim nos Estados-Unidos não é Nova-York a capital, apesar de ser a cidade mais importante, mas sim Washington; dentro de cada Estado não é também a cidade principal que é a capital. Na França é em Versailles que reúne o congresso para eleger o presidente da republica e para reformar a constituição. A constituição da republica brasileira, de 24 de fevereiro de 1891, estabelecem uma capital federal (arts. 2.º 3.º) para a reunião do congresso nacional. As antigas câortes portuguezas congregavam-se em diferentes povoações; depois da época constitucional têm reunido sempre em Lisboa

§ 64

A divisão administrativa uma vez determinada por lei ou no respectivo Código, só pode ser alterada, conforme as circumstancias, pelo legislador a quem compete igualmente reconhecer e declarar os limites duvidosos. A'cerca d'estas operações, escreve M. Colmeiro :

«A criação e a suppressão dos municipios, e a reunião ou segregação de povos é um acto em que deve brilhar a maior prudencia da administração, porque affecta as paixões mais vivas e os sentimentos mais delicados do homem. Separar-nos do povo que nos viu nascer, excluir-nos de toda a participação nas propriedades que gozamos em commum, affastar-nos da pia, onde recebemos a agua santa do baptismo e do sepulchro, onde descansam os ossos de nossos maiores, são sacrificios dolorosos que a administração recusará impôr, emquanto um reconhecido interesse publico o não exigir com empenho.

A rectificação de limites é uma operação puramente administrativa. A administração em tal caso respeita a ordem estabelecida, pois não cria, nem destroe direitos relativos á propriedade ou aos bens de logradouro commum, nem traslada pessoas de um para outro territorio, nem assignala novos confins á jurisdição de cada autoridade, senão que o acto se limita a declarar se certas porções do territorio pertencem, segundo a lei, a tal ou qual provincia ou povoação.

Talvez occurram duvidas fundadas ácerca do verdadeiro caracter d'esta operação que, se a administração a violenta, pode degenerar em um acto inconstitucional, arrogando-se o poder executivo a faculdade de reformar a divisão do territorio, ainda que a reforma só proceda em virtude d'uma lei. Alguns publicistas pretenderam distinguir a rectificação de limites do assignalamento de outros novos pela circumstancia *de estar ou não habitado ou povoado* o terreno controvertido e incorporado ; mas, semelhante razão não satisfaz, porque nem é legal, nem está fundada nos principios da sciencia, segundo os quaes a divisão administrativa se funda na idéa de distribuir em circulos o territorio, e não na de classificar por grupos as pessoas. Acrescente-se a isto outra razão decisiva, a saber que, variando os confins do territorio, se transtornam os limites assignados pela lei á competencia judicial e vêr-

se-ha claro quanto é futil a distincção e quanto é debil a base.

A operação de rectificar os limites deve ser no facto, como é no direito, um acto interpretativo da lei da divisão territorial; por conseguinte, parece opinião mais cordata que a administração se atenha á letra e ao espirito de texto, do qual se desviará mui pouco, prolongando a linha divisoria pelo espaço obscuro, de sorte que una entre si ambos os extremos conhecidos por meio d'uma recta. Se ha obstaculos naturaes a esta direcção, será prudente colligir que os limites da natureza são tambem os limites da lei».

V

Do interesse e utilidade da administração e estudo de direito administrativo

§ 63

Concluindo os principios estabelecidos, convém ponderar o interesse da administração, tal como a consideramos, e do estudo de direito administrativo. É só depois da revolução de 1789 que aquella foi elevada á altura d'uma função social, fornecendo um organismo apropriado os elementos da sciencia administrativa. Desde que a administração foi separada da justiça, com que antes se achava confundida em grave detrimento dos interesses dos povos, — desde que a adopção do systema representativo veio formar em solida estrutura o direito publico e todos os seus ramos, successivos estudos de eminentes publicistas e homens de Estado vieram multiplicar, consolidar e diffundir esses conhecimentos, podendo dizer-se que o direito administrativo, como sciencia, é de criação moderna, preconizada por grandes espiritos e illustrada por trabalhos cada vez mais progressivos e aperfeiçoados. Sciencia tão moderna que, se está adiantada na Europa, os autores anglo-americanos ainda não têm distinguido, nem estudado nitidamente este ramo de direito, confessando elles proprios que podem aproveitar muito da legislação europêa, pois os problemas de administração são sensivelmente os mesmos em todos os paizes, e as

experiencias feitas n'um Estado são applicaveis a outros com pequena variante (1).

§ 66

Da vasta esphera da administração, tão vasta que — segundo pondera Em. Leonel — parece ser-lhe inteiramente applicavel a grande definição das leis romanas — *est divinarum atque humanarum rerum notitia*, — é facil comprehender o seu interesse e utilidade. «Ninguém pode — escreve o já citado Macarel — dar um passo na vida social sem se pôr em contacto com a administração do seu paiz. . . . O nascimento, o casamento e a morte dão occasião, tanto aos cidadãos como aos agentes da administração publica, a muitos actos que reclama o interesse da sociedade e das familias.

«Quereis desenvolver a vossa intelligencia, é a administração que consagra a magistratura ensinante, que cria e entretém os estabelecimentos que offerece como modelos. . . . Tocaes á epoca da maioridade civil, é ao seu chamamento que vos tornaes guarda da ordem publica ou defensores da patria. . . . Cultivadores, manufactureiros, commerciantes, é ainda a administração que protege a vossa industria, e algumas vezes autorisa o seu exercicio. Vossos campos estão ameaçados de inundação, ella intervém e desvia, tanto quanto pode, aquelle flagello. O incendio devora as vossas habitações? Os soccorros da administração estão promptos Este pequeno rio atravessa terrenos aridos? . . . a administração lhe reparte as aguas fertilisadoras. O volume rapido d'estas aguas pode servir de motor á vossa industria? A administração vos autorisa a applical-a ao seu uso, esclarecendo-vos sobre o modo do seu emprego. Sois habitantes das cidades? A ordem reina no seio da cidade que está cercada de meios de communicações numerosas e arejadas; a passagem é ahi segura e commoda; os mercados ahi estão abertos; as fontes re-bentam: bellos passeios se estendem sob vos passos. . . . Quem vos faria estes beneficios? O interesse da vossa industria obriga-vos a percorrer o vosso paiz? É ainda a

(1) *American administrative Law*, cit. em nota a pag. 52.

administração que construe e sustenta estas estradas, estas pontes, estes caminhos de ferro.

Quereis estabelecer além do sólo natal relações de commercio? Encontrareis no estrangeiro os agentes da administração, representantes da patria, que, em caso de necessidade, farão respeitar a vossa pessoa e vossa fortuna. Não é a administração que percebe de cada um de nós esta porção das vossas rendas, que a lei reclama para a protecção de todos?

Sempre e por toda a parte reconhecereis a administração publica. É impossivel que cada um não pergunte sem cessar a si mesmo o que é a administração publica, qual a sua origem e seu logar nas instituições do Estado, a sua missão especial e a parte de autoridade que lhe pertence».

§ 67

Para demonstrar a necessidade do estudo de direito administrativo que — digamos de passagem — deve ser sempre vivificado e illuminado pela investigação da sua genese historica e philosophica, podiamos citar os escriptos d'um grande numero de tratadistas e relatorios officiaes, concernentes ao projecto da fundação de escolas e cursos especiaes, que successivamente se têm disseminado em todos os paizes constitucionaes, por se julgarem o indispensavel ponto de partida d'uma boa organização do funcionalismo e da representação electiva, considerando-se, quando não haja um tal ensino perfeito, inuteis e nullos todos os esforços e providencias tomadas para consagrar os direitos do talento, — para o Estado procurar servidores intelligentes e idoneos, — para as corporações ou gerencias locaes serem esclarecidas e competentes, — e finalmente, para haver uma administração regular e prospera. Entre os mais antigos propugnadores do ensino das sciencias administrativas, merece especial menção o sabio Cuvier que, assim como reconstituiu os mundos destruidos, foi em França o iniciador da idéa d'uma semelhante instituição, de que elle proprio tinha visto e provado as vantagens na Faculdade de Stuggard, onde havia estudado; seguindo-lhe a honrosa tradição o já citado Macarel, que em 1832 redigiu e apresentou ao ministro da instrução publica o plano d'um estabelecimento completo do mesuo

ensino (1). Pondo de parte, por brevidade, as transcripções relativas a este assumpto, limitar-nos-hemos tão somente a tomar ao tantas vezes invocado luminar de direito administrativo, Manoel Colmeiro, os seguintes trechos :

§ 68

«Para que os funcionarios publicos tenham autoridade, isto é, aquelle grau de força moral que exige respeito ainda do superior, devem possuir uma somma de conhecimentos proporcionada á indole e gravidade dos actos officiaes em que intervêm. Não se comprehende porque razão ninguem pode ser juiz, sem titulo de advogado, e ninguem possa exercer advocacia sem estudo *ad hoc*, em quanto que todo o mundo se considera apto para desempenhar funcções publicas sem provas ou presumpções de sufficiência.

E, não obstante, quem administra, applica as leis e regulamentos que miram ao bem commun, e para applicalas, é forçoso conhecel-as na sua letra ou espirito. Se a administração ha de ser algum dia um systema e não uma vã e esteril rotina, deve constituir uma carreira que tenha principio em uma escola especial, destinada a ensinar o direito politico e administrativo, a economia, a estadistica e outras sciencias suas irmãs. A arte de governar os povos é demasiado difficil para não requerer aprendizagem, e os erros, que commettem os governantes, demasiado frequentes para não nos precavermos contra os perigos da ignorancia. A humana sabedoria não é um dom gratuito da natureza. Nem a sciencia se alcança sem estudo, nem a terra é fecunda sem o trabalho».

(1) Ém. Leonel — *Des Sciences politiques et administratives et de leur enseignement*. Nesta obra, premiada pela Academia de sciencias moraes e politicas, encontra-se desenvolvidamente a historia e organização do ensino das sciencias administrativas nos diferentes Estados europeus depois de 1789.

Em Portugal a primeira cadeira de direito administrativo foi creada pela L. de 13 de agosto de 1853, organisando-se com ella um curso de administração. Vide: Dr. J. A. de Freitas — *Instituições de direito administrativo*, ed. de 1861, e Dr. José Frederico Laranjo — *Princípios e Instituições de direito administrativo*, primeiro fasciculo.

§ 69

Ainda mais, e sob um outro ponto de vista, diz o mesmo escriptor :

«Durante a monarchia absoluta não adquiriu o direito administrativo o grau de desenvolvimento a que chegou em nossos dias sob o regimen constitucional. Enquanto carecíamos de instituições que limitassem o principio de autoridade em nome da liberdade, o poder constituído velava pela defeza dos interesses publicos com a plenitude de acção propria de um poder discrecionario. Limitado agora o governo á mera execução das leis, tem o dever de respeitar os direitos particulares, de observar os regulamentos, de guardar as formas estabelecidas no modo de proceder, e emfim de abster-se de todo o acto arbitrario. Quando ultrapassa o limite de suas legitimas attribuições, dá lugar a recursos que os aggravados interpoem contra a administração e são dirigidos já pela via governativa, já pela contenciosa.

O letrado, que desdenha e descure o estudo de direito administrativo, caminha ás apalpadellas, se porventura corre sob a sua direcção um litigio em que sejam partes a administração e uma pessoa, que se levanta contra uma providencia, origem de um verdadeiro ou presumido aggravado. Determinar os artigos da lei ou regulamento infringido, interpretal-os segundo o espirito peculiar e privativo da administração; fixar os factos e as questões de direito que envolvem, e optar pelo recurso precedente, em cada caso, suppõe um criterio diverso do que costumam inspirar a leitura e meditação dos textos das glosas familiares aos jurisconsultos segundo a escola do direito romano, que é ainda em grande parte o direito commum dos povos da raça latina» (1).

(1) Tomamos á *Revista de Direito Administrativo*, do Porto, este e os anteriores trechos de M. Colmeiro, que é autor d'uma excellente obra intitulada *Derecho Administrativo Espanol*.

CAPITULO V

Monumentos do direito administrativo portuguez

§ 70

Em regra, as disposições do vastissimo ramo da jurisprudencia administrativa não são susceptiveis de codificação em razão da sua inconstancia e variedade. As leis administrativas sendo, como é manifesto, a expressão dos mais leves accidentes da vida social, têm resistido á systematisação em toda parte. Não é, pois, para estranhar que em Portugal, desde que se implantou definitivamente o regimen constitucional, tenha sido grande e complexo o movimento da legislação administrativa, a começar do D. da Regencia da Terceira, n.º 23 de 16 de maio de 1832 — primeiro monumento do direito administrativo portuguez — que separou completamente a administração do poder judicial. Resumamos, comtudo, em breves linhas o estado anterior, sob o imperio do absolutismo.

§ 71

A nação portugueza passou pelas mesmas phases que os outros povos na sua administração. Com o governo absoluto todas as suas instituições estavam concentradas no poder do monarcha, e os agentes que funccionavam

debaixo das suas ordens, exerciam simultaneamente a acção de justiça e da administração. No livro I das Ordenações, preenchido quasi exclusivamente por disposições judiciais e administrativas, o titulo LXVI era especialmente destinado á administração, determinando a organização e attribuições do respectivo funcionalismo.

A divisão territorial para os effeitos administrativos era a seguinte: 1.^o *provincias*, á frente das quaes estavam os governadores que reuniam as attribuições de funcionarios directos e de agentes de execução; 2.^o *comarcas*, governadas por corregedores, tendo funções judiciais e administrativas; 3.^o *concelhos* ou *termos*, onde havia juizes de fóra ou ordinarios, a quem pertencia o poder de julgar e a presidencia das camaras municipaes.

Havia um *intendente geral* a quem estava confiada a policia. Os *corregedores* tambem tinham attribuições policiaes, conjunctamente com os *almotacés* e com as *camaras* que tinha a sua legislação especial. Essas *camaras* presididas, como se disse, pelos *juizes* eram compostas de *vereadores* e *procuradores*, eleitos pelos chamados *homens bons* do concelho. Os *provedores* conheciam do cumprimento dos testamentos e causas dos orphãos, tomavam contas ás capellas, confrarias e estabelecimentos pios, e decidiam dos negocios e questões pertencentes á fazenda, além d'outras attribuições que lhes conferiam a Ordenação, livro 1.^o, tit. LXII e mais leis extravagantes. E', porém, notavel que, á proporção que o paiz ia progredindo e assimilando o influxo da legislação estrangeira, a administração propriamente dita se ia discriminando e separando do poder judicial; é assim que se estabeleceram o *Conselho de Fazenda*, a *Mesa da Consciencia e Ordens*, o *Conselho Ultramarino*, cujas funções eram todas administrativas, exercendo, comtudo, a jurisdicção contenciosa para dar mais vigor e energia ás suas deliberações (1).

§ 72

A constituição de 1822 estabelecendo fundamentalmente a distincção e independencia entre os poderes administra-

(1) Vide Dr. Duarte Nazareth — *Elementos de processo civil*, e Lobo d'Avila — *Estudos de administração*.

tivo e judicial, dividiu, para o exercicio d'aquelle, o territorio de Portugal em districtos e concelhos, sendo os primeiros dirigidos por *administradores geraes*, auxiliados por juntas *administrativas*, e os segundos governados por *camaras*, compostas do numero de vereadores que a lei designasse (tit. 6.º, caps. 1.º e 2.º). A Carta Constitucional respeitando e mantendo a mesma distincção e independencia, determinou comtudo que, por se não ter effectuado a referida divisão, a administração das provincias continuasse da mesma forma como antes, emquanto por lei não fosse alterada. Prescreveu tambem a formação de camaras electivas em todas as cidades e villas presididas pelo vereador que obtivesse maior numero de votos (arts. 132.º a 135.º). Mas só desde a observancia dos famosos decretos da Regencia da Terceira, a administração organizada em novas e solidas bases, entrou verdadeiramente no caminho de desenvolvimento proficuo e progressivo.

O citado D. n.º 23 de 16 de maio de 1832 implantou, não sem difficuldade, a organização administrativa em Portugal. A semelhança do systema francez, dividiu a administração em tres graus, presidindo a cada provincia um *prefeito*, a cada comarca um *sub-prefeito*, e a cada julgado um *provedor*. Esta organização foi alterada pela C. L. de 25 de abril de 1835, desenvolvida no D. de 18 de julho do mesmo anno, dividindo-se a administração em dois graus, constituindo o primeiro os districtos, dirigidos por *governadores civis*, e o segundo os concelhos, governados por *administradores de concelho*; modificando-se outras disposições anteriores. Em todo o caso, o mencionado D. da Regencia foi o ponto de partida para successivas provisões, isoladas ou codificadas, inspiradas pelo alternado predominio de idéas differentes de administração, e promulgadas pelos governos de variada orientação politica, que se têm revesado no poder, remodelando e aperfeçoando as instituições e os serviços publicos no intuito de tirar de umas e de outras as possiveis vantagens. Mencionemos as principaes codificações, e veremos depois a sua applicação ao Estado da India.

§ 73

Temos em primeiro logar o D. com força de lei de 31 de dezembro de 1836, primeiro diploma denominado

Codigo Administrativo, embora alguns incluíam impropriamente entre as codificações administrativas, os alludidos DD. de 16 de maio de 1832 e de 18 de julho de 1835. Este Codigo, promulgado dictatorialmente pelo governo da revolução de setembro, foi, por isso mesmo, o reflexo dos principios consignados na Constituição de 1822, que o mesmo governo restabeleceu em substituição da Carta Constitucional; e, portanto, é por demais evidente o seu caracter liberal. Abrangia diferentes disposições da C. L. de 25 de abril e D. de 18 de julho de 1835, e foi successivamente alterado pelas C. L. de 19 de julho de 1839, de 29 de outubro de 1840 (que autorizou a codificação administrativa), de 27 de outubro e 16 de novembro de 1841, regulando e reformando diferentes assumptos da administração.

§ 74

Subindo ao poder o partido cartista, que restaurou a Carta Constitucional, determinando uma reacção politica e administrativa contra o regimen anterior, decretou, tambem dictatorialmente, o Codigo Administrativo de 18 de março de 1842, cujas fontes são, além do Codigo de 1836, dos indicados DD. e LL. de 1832, 1835, 1839, 1840 e 1841, as leis francezas de 31 de março de 1831 e de 18 de julho de 1837. N'este Codigo geralmente predominava o principio da centralisação governamental, sendo quasi nulla a centralisação administrativa. As camaras municipais foi aberta uma esphera de acção bastante livre, exercendo o governo sobre ellas apenas os direitos de inspecção e tutela, para vigiar que não exorbitassem dos seus deveres. Vigorou no reino por largo periodo, additado, modificado e alterado por uma grande copia de LL. e DD., portarias e resoluções, que já pelo seu numero, já pela desharmonia de suas doutrinas, dificultavam o conhecimento da legislação administrativa, avolumando mais o accessorio do que o principal (1).

(1) Encontra-se a prova d'este asserto na edição official annotada de 1865, e no seu complemento—o *Repertorio da legislação administrativa desde 1865 até 1875*, por Almeida da Cunha, 2 vols.

§ 75

Tão longo imperio do Código de 1842 foi, não poucas vezes, abalado por tentativas e ensaios de reforma, julgada sem contestação urgente, mas que, não obstante, se frustraram de encontro a resistencias, como :

a L. de 26 de junho de 1867, notavel reforma que instituia a parochia civil, no intento de não só fazer chegar ao ultimo elo social o principio da representação e do interesse dos cidadãos na gerencia local, mas tambem de ser uma escola de administração para o povo, a fim de se preparar para funções successivamente mais ponderosas, — dava maior amplitude e força á acção municipal, — alargava a esphera das attribuições das juntas geraes do districto, — adoptava um novo systema do contencioso administrativo; e que, importando uma profunda innovação, suscitou desde logo multiplicadas resistencias em todo o continente, e foi revogada, a breve trecho, pelo governo que substituiu o que a decretára; e

o Código decretado em 21 de julho de 1870, pelo ministerio sahido da revolta de 19 de maio, o qual, consubstanciando a maxima descentralisação das attribuições dos corpos electivos, parecia satisfazer as aspirações da escola democratica; mas, não tendo merecido a approvação do poder legislativo, nem chegou a entrar em vigor, salvo em ligeiros pontos. Ao mesmo tempo havia o referido governo tirado ao Conselho d'Estado as attribuições do contencioso administrativo superior, conferindo-as a um tribunal especial, creado sob a denominação de *Supremo Tribunal Administrativo*, que foi mantido e continúa a subsistir.

Por fim cansado de existir, subjugado pela propria fraqueza, o Código de 1842 foi substituido, embora incompletamente (1), pelo de 6 de maio de 1878.

(1) Incompletamente, por que a C. L. que approvou o C. L. usou da seguinte formula — *fica revogada a legislação em contrario*, de que resultou ficarem em execução dois Cods.: o novo, e o de 1842 na parte em que as suas disposições se não oppunham nem á letra, nem ao espirito d'aquelle. Cf. o que se disse antes no § 33.

§ 76

Promulgado pelo poder legislativo sobre iniciativa do governo regenerador, este Código estabeleceu a administração local sobre novas bases, inteiramente diversas das adoptadas no de 1842, cortando sobretudo grande parte da ingerencia que n'ella tinham os magistrados e funcionarios administrativos, e concedendo ás circumscripções locais largas faculdades de administração e gerencia, mórmente em materia tributária. Conservando a divisão administrativa anterior e respeitando a autonomia e fóros do município, mas assentando o principio de que a alteração, nas circumscripções dos districtos e concelhos, só podia ser de futuro determinada por lei, a fim de não trazel-a á mercê dos caprichos e dos vaivens da politica local, estabeleceu as seguintes disposições, dignas de registo :

Eleição quadriennial para os corpos administrativos, que eram: a junta geral de districto, camara municipal e junta de parochia; sendo renovados parcialmente de dois em dois annos;

Publicidade em todas as sessões dos corpos administrativos;

Eleição directa das juntas geraes de districto ;

Reunião das mesmas juntas duas vezes por anno em épocas determinadas na lei, independentemente de convocatoria do poder executivo ou de seus agentes no districto, concedendo-se-lhes attribuições como administradoras e promotoras dos interesses districtaes, como autoridades tutelares da administração municipal e parochial, e como auxiliares da execução dos serviços de interesse geral do Estado;— e pertencendo-lhes, como corpos tutelares, as attribuições deliberativas que pertenciam aos conselhos de districto, os quaes ficaram apenas com attribuições consultivas e contenciosas;

Execução das deliberações da junta no exercicio das attribuições administrativas, independente de confirmação de qualquer tribunal ou autoridade, excepto n'um limitado numero de casos em que a utilidade geral reclamasse a confirmação do governo;

Creação d'uma comissão districtal, encarregada de executar as deliberações da junta, para as providencias adoptadas por ella nunca serem embaraçadas pelos agentes do poder contral; competindo-lhe egualmente substituir

a junta, na ausencia d'esta, na resolução de negocios inadiaveis;

Demarcação das attribuições das camaras municipaes, como corpos independentes do poder executivo, e em harmonia com a descentralisação de serviços compativel com as forças e iniciativa dos municipios;

Organisação da fazenda municipal, alargando as faculdades tributárias dos concelhos e habilitando-os a formações das receitas indispensaveis para o desempenho dos novos serviços;

Organisação e attribuições das juntas de parochia com as attribuições dos corpos superiores, sendo livre a escolha do seu presidente, que cessou de ser o parochio da freguezia;

Supressão do conselho municipal;

Organisação synthetica do contencioso administrativo, marcando-se a forma do processo e decisões do conselho de districto, e admittindo-se em todos os casos o recurso para o Supremo Tribunal Administrativo.

§ 77

Especialmente quanto ao pessoal administrativo, estabeleceu mais oCodigo de 1878:

Exigencia de um curso d'instrução superior ou secundaria para os administradores de concelho, sendo-lhes supprimidas muitas attribuições que pertenciam pela legislação anterior;

Provimento por concurso para os logares de secretario geral, passando este funcionario a ter attribuições de ministerio publico perante o conselho de districto;

Fixação das incompatibilidades para os cargos administrativos;

Disposições sobre o serviço e aposentação dos magistrados administrativos, garantindo-lhes na incapacidade, embora empregados de confiança do governo, a remuneração devida a todos os servidores do Estado;

Abolição da garantia dos funcionarios administrativos, como attentatoria da soberania do poder judicial e propria d'uma época em que a administração, recentemente separada d'aquelle poder, não continha em si todos os elementos de independencia.

Esta garantia fôra primitivamente concedida apenas aos

magistrados administrativos (L. de 18 de julho de 1835, art. 88.º, e Cod. Adm. de 1836, art. 216.º) ampliando-se mais tarde aos funcionarios administrativos (Cod. Adm. de 1842, art. 357.º). A jurisprudencia e a legislação posterior alargaram ainda mais o favor, que era uma excepção ao art. 199.º da Nov. Ref. Jud., applicando-o a funcionarios que não pertenciam á ordem administrativa, taes como os reitores dos lyceus, os recebedores de comarca, escrivães de fazenda inclusivé os supplentes, e os empregados aduaneiros. Apenas não se comprehendiam na garantia os crimes eleitoraes, — D. de 30 de setembro de 1852, art. 149.º. O Cod. Civ. veio alterar fundamentalmente no seu art. 2400.º a provisão do citado art. 357.º do Cod. Adm. de 1842, declarando os empregados publicos que, excedendo as attribuições legaes, praticarem actos, de que resultem para outrem perdas e damnos, responsaveis do mesmo modo que os simples cidadãos; ficando, porisso, dispensado o preceito do art. 357.º, quanto aos processos civis e subsistindo a garantia sómente com respeito aos processos crimes (1).

Mas, o Cod. Adm. de 1878 foi ainda longe. Obedecendo a principios mais francamente liberaes, condemnou a existencia do favor, como excepção exorbitante do direito commun, e deixou os magistrados e funcionarios administrativos sob o ponto de vista da responsabilidade pelos seus actos officiaes, nas mesmas condições, em que qualquer cidadão pelos seus actos individuaes, estabelecendo expressamente no art. 376.º, que aquelles magistrados ou funcionarios podiam ser demandados civil ou criminalmente, por factos relativos ás suas funções, sem authorisação do governo. O relatorio que precedeu a proposta d'aquelle Cod., apresentou para justificar a abolição as seguintes razões: 1.ª a confiança que deve haver na moralidade dos funcionarios e na independencia do poder judicial; 2.ª o ser a excepção odiosa e improficua; 3.ª o não poder o governo recusar a licença, quando conhece que o funcionario abusou, e não haver receio de que os tribunaes condemnem aquelle que procedeu em virtude de lei ou ordem de seus superiores.

(1) *Codigo Civil*, annotado pelo dr. Dias Ferreira, vol. V. pag. 129 a 131.

§ 78

O governo progressista de 1886 revogou o Código de 1878, que se provára improficuo e funesto até certo ponto nos seus resultados praticos, suscitando queixas dos povos e reclamações na imprensa e na tribuna parlamentar. Aproveitando do projecto de reforma que apresentára as côrtes na sessão de 1880, promulgou o Código de 17 de julho de 1886, que foi confirmado, com ligeiras alterações, pela C. L. de 1 de setembro de 1887. Amestrado pela experiencia do Código de 1878, inspirando-se nos principios de mais larga e racional descentralisação, introduziu notaveis reformas e innovações na legislação administrativa, como:

A redução do serviço dos corpos administrativos a trez annos civis e a suppressão das renovações;

A classificação dos concelhos em tres ordens segundo a sua população, e o estabelecimento de algumas condições de estabilidade para os administradores de concelho da primeira ordem;

A representação das minorias, applicada ás eleições dos corpos administrativos; assegurando-se, assim, a todas as opiniões o direito de se fazerem ouvir e a faculdade de corrigirem, por meio d'uma efficaz e diligente fiscalisação, os abusos e incorrecções das administrações locais;

A organisação da fazenda local, sem prejuizo das finanças do Estado, fixando-se limites ás faculdades tributárias das corporações administrativas;

A constituição, nas sédes dos districtos, de tribunaes administrativos independentes, tanto da pressão dos governos, como da influencia dos interesses partidarios, que assegurassem a todos os cidadãos a recta e imparcial applicação da justiça;

A organisação de um regimen especial, largamente descentralizador, nos concelhos de mais de 40.000 habitantes, quando o requeressem as respectivas camaras municipales e dois terços dos elegiveis para os cargos administrativos, seguindo-se o regimen especial, estatuido para o municipio de Lisboa, pela C. L. de 18 de julho de 1885.

Ao mesmo tempo manteve o Código de 1878 com respeito a alguns pontos, com a constituição das juntas de parochia, abolição da garantia administrativa, e algumas disposições de importancia secundaria.

§ 79

O Código de 1886, que foi acompanhado da reorganisação do Supremo Tribunal Administrativo, e do regulamento especial d'este, decretado em 25 de novembro do mesmo anno, foi profundamente alterado pelo governo de 1892. Assim por D. de 21 de abril foram extinctos os tribunaes administrativos, confiando ás commissões districtaes o julgamento das contas, as attribuições consultivas e a resolução commum da expedição das ordens do pagamento nos casos dos arts. 150.º, § un. e 208.º do Código, e encarregando todas as restantes funções dos mesmos tribunaes aos juizes de direito. O D. de 6 de agosto, que se intitula *organisação administrativa*, supprimiu as juntas geraes de districto e as respectivas commissões executivas, substituindo estas por commissões districtaes com funções tutelares, — modificou a constituição e as attribuições das juntas de parochia, — estatuiu ácerca das finanças municipaes; — e, finalmente, os de 13 e 30 de dezembro fixaram os quadros da administração politica e civil, das repartições districtaes, concelhias e municipaes. Na verdade estes DD. operaram uma reacção energica contra o Código de 1886, sendo difficil destringar as respectivas disposições que ficaram vigorando, em vista da complexidade das materias contidas na citada legislação, á que já tinha precedido o D. de 26 de setembro de 1891, pelo qual se reformou e substituiu a organização administrativa do municipio de Lisboa, de 18 de julho de 1885, a que alludimos (§ antecedente).

§ 80

Por tudo isto, o governo regenerador de 1895 decretou um novo Código administrativo em 2 de março de 1895, sancionado e novamente publicado, com pequenas alterações, pela C. L. de 4 de maio de 1896. O relatório do conselho de ministros, que precede a publicação dictatorial, demonstra extensamente os motivos que determinaram esta codificação e a razão de ser da reforma, que assenta nos seguintes pontos capitais:

Subsiste a divisão administrativa anterior com uma triplice classificação dos concelhos, conforme o seu cara-

cter, faculdades ou attribuições, subordinando-se o agrupamento á divisão comarca, para que os povos, ligados pela mesma administração judicial, o fiquem também pela municipal (1);

Os corpos administrativos são : no districto a commissão districtal, no concelho a camara municipal e na freguezia a junta de parochia ;

Não são exectorias sem approvação do governo, por meio de D. publicado integralmente no *Diario do Governo*, as deliberações municipaes mais importantes, bastando em certas circumstancias apenas a approvação da commissão districtal ;

Os presidentes das municipalidades que recebem subsidio especial do Estado, superior a 1.000\$000 réis, são nomeados annualmente pelo governo de entre os vereadores e funcionam emquanto não forem pela mesma forma substituidos ou reconduzidos ; podendo ser destituidos por decreto fundamentado, sendo n'este caso nomeado novo presidente, também de entre os vereadores ;

Estabeleceu-se um regimen de rigorosa fiscalisação sobre a fazenda e contabilidade municipal e parochial ;

As juntas de parochia, além do serviço do culto, fabrica da egreja e suas dependencias, incumbem-se outros modestos, mas importantes serviços locais, especialmente os que se referem a cemiterios, fontes e caminhos parochiaes, permittindo-se-lhes, como recursos, os impostos e os emprestimos, em casos restrictos e justificados ;

O parcho torna a ser presidente nato da junta da parochia ;

É distribuido a varias entidades (commissões districtaes, auditores administrativos junto das mesmas commissões e juizes de direito, conforme os casos) o julgamento das questões do contencioso administrativo, alterando-se igualmente o regulamento do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de novembro de 1886 (2) ;

Como meio de luta contra a emigração estabelecem-se varias determinações tendentes a crear entre os trabalha-

(1) Vide atraz not. (1) a pag. 56.

(2) Vide os arts. 352.º a 361.º do Cod. de 1896 e o D. de 6 de setembro de 1897, pelo qual se resolveram as duvidas suscitadas na execução de algumas d'aquellas disposições.

dores do campo uma classe de pequenos proprietarios ruraes, pela concessão justa e equitativamente distribuida dos baldios;

Manteve-se a abolição das juntas geraes de districto e dos tribunaes administrativos, decretada pelo governo de 1892, e supprimiu-se a representação das minorias na constituição dos corpos administrativos.

§ 81

Além das disposições notadas no § antecedente, o Cod. Adm. de 1895 restabeleceu a garantia administrativa, atolida pelos de 1878 e 1886; o que deu lugar a uma séria impugnação na imprensa opposicionista, tendo, comtudo, passado textualmente para a nova publicação com a L. de 1896. Releva, porém, observar que a concessão do privilegio não é tão lata como no Cod. de 1842, mas consideravelmente restringida. Assim, comprehende em primeiro logar apenas os processos crimes (vide o § 77). A autorisação do governo só poderá ser denegada em portaria fundamentada e publicada na folha official, dentro de 30 dias, a contar d'aquelle em que o respectivo pedido tiver dado entrada na secretaria do ministerio do reino. Não sendo denegada dentro d'este praso, entende-se concedida para todos os effeitos. Estas restricções têm por fim cohibir o favoritismo e a protecção. Concedida a authorisação, a autoridade, magistrado ou funcçionario administrativo, a que ella se referir, ficará por este facto suspenso do exercicio das suas funcções, acabando-se assim a incerteza do direito anterior n'este ponto.

Ao mesmo tempo a L. E. de 21 de maio de 1896 estabeleceu no art. 143.º, que não é necessaria licença do governo para se perseguir um funcçionario de qualquer ordem ou categoria, ou qualquer agente da autoridade publica, pelos crimes previstos na cit. L. sobre materia eleitoral; e que vae de harmonia com a antiga legislação eleitoral (D. de 30 de setembro de 1852, art. 149.º, vide o cit. § 77) (1).

(1) Quanto á garantia dos magistrados e funcçionarios administrativos no ultramar, vide cit. *Carta org. ann.*, ed. de 1894, pag. 27 a 32.

§ 82

Conjunctamente com Código Administrativo de 1890, foi decretada uma lei de excepção para os Açôres, e que é, por assim dizer, uma especie de *home-rule*. Esta ampliação das autonomias administrativas d'aquelle archipelago, destinada a attender ás vivas e frequentes reclamações que d'ali subiram ao governo, só será applicada a cada um dos respectivos districtos, quando dois terços, pelo menos, dos cidadãos elegiveis para os cargos administrativos assim o requeíram.

As principaes disposições d'esta organização especial são :

Restabelecem-se as juntas geraes, concedendo-se-lhes faculdades mais amplas, e confiando-se-lhes mais numerosos e importantes serviços, até aqui a cargo do Estado, como são os de viação não municipal, os de construcção, reparação e policia dos portos de pequena cabotagem e de phareos, excepto os dos portos artificiaes, e ainda os serviços agronomicos e pecuarios ;

Dão-se-lhes os meios necessarios para o desempenho da missão que se lhes incumbem, resalvando-se para o Estado as garantias indispensaveis proporcionadas á largueza e importancia das concessões feitas ;

A tutela do poder central fica assegurada em todos os assumptos que possam affectar os interesses superiores do Estado, taes como os impostos e os empréstimos, a dotação dos serviços ou de empregos, e projectos e organamentos de obras de valor excedente a réis 1.000\$000 ;

Faculta-se ás juntas todo o pessoal technico necessario aos serviços de obras publicas, agronomicos e pecuarios, além do material de que o Estado possa dispor em beneficio d'esses serviços ; entrega-se-lhe uma parte das receitas já arrecadadas para soccorros a naufragos e hospitalisação de alienados, etc.

O relatorio, que precede esta lei de excepção, não se mostra excessivamente confiado nos bons resultados d'aquella providencia que, aliás, foi, como dissemos, instantemente reclamada pelos povos do mais importante dos districtos açorianos.

§ 83

Resumindo: os Codigos de que temos dado noção, incluindo as leis imprópriamente conhecidas sob esse nome, são durante o espaço de 64 annos, desde o de 1832 até ao de 1896, as seguintes :

1.º—Ponta Delgada, 16 de maio de 1832—D. Pedro, Duque de Bragança—José Xavier Mousinho da Silva.

2.º—Lisboa, 18 de julho de 1835—Rainha—Rodrigo da Fonseca Magalhães;

3.º—Lisboa, 31 de dezembro de 1836—Rainha—Manuel da Silva Passos;

4.º—Lisboa, 18 de março de 1842—Rainha—Antonio Bernardo da Costa Cabral (depois Conde e Marquez de Thomar). É o Cod. que durou mais tempo—36 annos, desde 1842 até 1878;

5.º—Lisboa, 26 de junho de 1867—El-Rei—João Baptista da Silva Ferrão de Carvalho Martens—Antonio Maria de Fontes Pereira de Mello;

6.º—Lisboa, 21 de julho de 1870—Rei—Duque de Saldanha—José Dias Ferreira—Conde de Magalhães—Luis da Camara Leme—Marquez de Angeja—D. Antonio da Costa de Sousa de Macedo;

7.º—Lisboa, 6 de maio de 1878—El-Rei—Antonio Rodrigues de Sampaio;

8.º—Lisboa, 17 de julho de 1886—Rei—José Luciano de Castro—Francisco Antonio da Veiga Beirão—Mariano Cyrillo de Carvalho—Visconde de S. Januário—Henrique de Macedo—Henrique de Barros Gomes—Emygdio Julio Navarro;

9.º—Lisboa, 6 de agosto de 1892—Rei—José Dias Ferreira—Antonio Telles Pereira de Vasconcellos Pimentel;

10.º—Lisboa, 2 de março de 1895—Rei—Ernesto Rodolfo Hintze Ribeiro—João Ferreira Franco Pinto Castello Branco—Antonio de Azevedo Castello Branco—Luis Augusto Pimentel Pinto—José Bento Ferreira de Almeida—Carlos Lobo d'Avila—Arthur Alberto de Campos Henriques;

11.º—Lisboa, 4 de maio de 1896—El-Rei—João Ferreira Franco Pinto Castello Branco.

Os primeiros quatro são do reinado de D. Maria 2.^a e os immediatos quatro do de D. Luiz 1.^o, — e os ultimos do actual Soberano sr. D. Carlos 1.^o. As rubricas *El-Rei* e *Rei*, differentemente usadas, abrangem, respectivamente os Codigos promulgados em cartas de lei pelo poder legislativo, e em decretos dictatoriaes. Á vista do que acabamos de dizer nos §§ antecedentes e da leitura da serie acima synthetisada, podem os estudiosos, que tenham conhecimento da nossa historia constitucional e politica, fazer a leitura completa dos principios de governo que presidiram á elaboração de cada um d'aquelles Codigos.

São 11 ou antes 10, porquanto o 10.^o e o 11.^o são os mesmos, salvo a forma de promulgação e pequenas variantes.

Uma nova reforma administrativa foi annunciada e promettida pelo governo progressista que subiu ao poder em fevereiro do anno passado, e no discurso da corôa na abertura da sessão parlamentar d'este anno (1898). Simultaneamente virão as reformas constitucional e eleitoral.

§ 84

Chegaram tardios á India os consoladores échos da restauração liberal na metropole. Da legislação promulgada pela Regencia da Terceira, foi portador e executor o prefeito Bernardo Peres da Silva, cujo ephemero governo foi cerrado por uma revolta militar (1835), seguindo-se um triennio tormentoso de desorganisação e perturbação internas; — e das leis do ministerio setembrista, o governador Barão de Sabroso, que, em portaria de 31 de janeiro de 1838, declarou em vigor oCodigo Administrativo de 31 de dezembro de 1836, ao qual haviam precedido os DD. das organisações administrativa e judicial de 7 do dito mez e anno (1).

(1) Quem quizer ter conhecimento da administração publica na India antes e depois do regimen liberal, pode havê-lo em o nosso *Prologo* que precede a interessante compilação do Regimento de Justiça, de 20 de fevereiro de 1894, e das leis referentes, publicada no anno proximo passado, por A. H. de Sousa Gonçalves e J. Sergio do Rego.

§ 85

O Código de 18 de março de 1842 só entrou aqui em execução no anno de 1847. Ordenou-a a régia portaria de 6 de março d'esse anno, mandando fazer as alterações que o governador geral entendesse convenientes, conforme as circumstancias especiaes do paiz, — alterações que foram publicadas por portaria provincial de 6 de agosto subsequente (1). Desde então vigora aquelle velho Código — aliás substituido definitivamente no reino, por muito caduco — com o D. de 1 de dezembro de 1869, intitulado *Carta organica* das instituições administrativas do ultramar, o qual fez profundas reformas na administração provincial e no mesmo Código.

§ 86

Na provincia de Angola, o Código de 1842 entrou em execução por virtude da portaria régia de 14 de agosto de 1845, e na de Macau e Timor pelo D. de 17 de março de 1869, com as modificações approvadas pelo respectivo governador em 9 de outubro de 1871. Para a provincia de Cabo Verde foi decretada pelo governo, em 24 de dezembro de 1892, uma nova organização administrativa, differente da do citado D. de 1 de dezembro de 1869, considerando-se em vigor nos casos omissos o mesmo Código Administrativo. Nas outras provincias vigora o mesmo D. com o Cod. referente e legislação especial.

§ 87

O D. de 3 de novembro de 1881 approvou um Código typo para as provincias ultramarinas, obedecendo ao principio da descentralisação administrativa, e autorizou o governo a declaral-o em vigor com as modificações exigidas pelas circumstancias especiaes do respectivo ter-

(1) *Boletim do Governo*, n.º 33 de 1847.

ritorio e pelo seu estado de civilisação. Não foi applicado á provincia alguma, e tendo n'este Estado uma commissão competente apresentado as modificações a fazer para se executar aqui o mesmo Codigo, o conselho do governo «convencido de que a situação economica e social da India não permite por emquanto a applicação n'este paiz de systema administrativo que tenha por base a descentralisação de attribuições do executivo, mais ampla que a existente», deliberou em sessão de 24 de maio 1884, que «sem prejudicar a indole e os propositos d'aquelle Codigo, não era possivel introduzir n'elle as alterações que seriam necessarias» (1).

§ 88

Além da copiosa legislação administrativa promulgada para o ultramar com referencia ao Cod. de 1842 e ao D. organico de 1869, do Codigo de 1886, emquanto vigorou no reino, foram mandados observar os artigos 117.º n.º 10 e 118.º n.º 12 sobre empréstimos municipaes (D. de 26 de julho de 1888) e os artigos 356.º, 357.º e correlativos sobre aposentação dos empregados das secretarias das camaras municipaes, quando a respectiva receita seja superior a 10.000\$000 réis (D. de 13 de julho de 1889)

(1) S. A. o Sr. D. Affonso Henriques, ultimo visorei da India, mandou estudar e propôr um plano da organização administrativa d'este Estado, considerando as necessidades do serviço, remodelando as instituições administrativas, os corpos locais, a sua esphera e attribuições, a divisão e circumscripção concelhia, e attendendo a tudo que seja concernente a este importante assumpto; encarregando esse trabalho a uma commissão (D. P. de 20 maio de 1896). O autor d'este compendio, que é vogal relator da mesma commissão, elaborou o projecto que foi a imprimir. Merece lêr-se o preambulo do cit. D.



INDICE

A quem lê	Página: V-VIII
-----------------	-------------------

INTRODUÇÃO

CAPITULO I

Noções geraes de Direito

1. Direito e sua definição. — 2. Direito natural e positivo. — 3. Classificações do direito positivo. — 4. Limites d'esta classificação. — 5. Direito privado e suas subdivisões. — 6. Direito publico e suas subdivisões. — 7. Direito publico interno e seus differentes ramos. — 8. Direito publico externo e seus differentes ramos. — 9. Relações entre o direito privado e o direito publico. — 10. Direito politico e direito nacional	3-11
---	------

CAPITULO II

Noções elementares de Direito Publico

11. Direito publico e seus fins. — 12. Estado — 13. Soberania nacional e autonomia. — 14. Autoridade e governo. — 15. Forma de governo em these. — 16-17. Differentes formas de governo desde a antiguidade. — 18. Monarchia e republica. — 19. Governo unitário e federativo; federalismo; confederação; Estado federal e Confederação dos Estados. — 20. Qual é a melhor forma de governo? — 21. Poderes politicos do Estado. — 22. Separação dos poderes politicos. — 23. Harmonia e ponderação dos poderes politicos. — 24. Constituição e assembléa constituinte. — 25. Diferença entre uma Constituição e Carta Constitucional. — 26. Respeito devido á Constituição; golpe de Estado. — 27. Direitos civis ou individuaes e direitos politicos ou civicos	12-24
--	-------

CAPITULO III

Das leis e da legislação

Paginas

28. O que é lei. — 29. Objecto da lei e differença entre direito e legislação. — 30. Competencia de fazer, interpretar, suspender e revogar as leis. — 31. Formação, sanção, promulgação e publicação das leis. — 32. Interpretação e suas diferentes especies. — 33. Suspensão e revogação das leis. — 34. Nomenclatura legislativa. — 35-36. Código e codificação. — 37. Vantagens da codificação das leis. — 38. Condições d'uma boa codificação 25-32

PRINCIPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPITULO IV

Noções geraes

- I *Direito e sciencia administrativa*:—39. Direito administrativo. — 40. Diferença entre a sciencia administrativa e o direito administrativo. — 41. Fontes do direito administrativo em geral e do direito administrativo portuguez 35-37
- II *Da administração em geral*:—42. O que se entende por administração segundo a doutrina classica. — 43. Theoria moderna ácerca do mesmo assumpto. — 44. Definição que seguimos. — 45. Sujeito, objecto e resultado da administração. — 46. Caracteristicas geraes da administração. — 47. Centralisação e descentralisação; *self-government*. — 48. Divisão da administração conforme a sua esphera de acção e os serviços publicos. — 49. Divisão segundo a natureza das suas funcções. — 50. Condições peculiares a cada um dos ramos d'esta ultima divisão. — 51. Condições da sua independencia e liberdade de acção 37-45
- III *Do pessoal da administração*:—52. Principios por que se regula a organização administrativa. — 53. Categorias do pessoal ao serviço da administração. — 54-57. Applicação d'essa classificação. — 58. Hierarchia administrativa.—

	Página
59. Condições geraes da hierarchia administrativa.— 60. Responsabilidade dos agentes da administração.— 61. Garantia administrativa .	45-54
IV <i>Da divisão administrativa</i> :— 62. Necessidade d'uma boa divisão administrativa.— 63. Competencia e condições da divisão administrativa.— 64. Alterações na divisão administrativa ...	55-55
V <i>Do interesse e utilidade da administração e estudo de direito administrativo</i> :— 65. Origens da administração como função social.— 66. Interesse e utilidade da administração.— 67-69. Interesse e utilidade do estudo de direito administrativo	58-62

CAPITULO V

Monumentos do direito administrativo portuguez

70. Variedade e inconstancia da jurisprudencia administrativa.— 71-72. A administração durante o absolutismo até á implantação do regimen liberal.— 73.Codigo Administrativo de 1836.— 74. Dito de 1842.— 75. Tentativas e ensaios de reforma.— 76-77. Codigo Administrativo de 1878.— 78. Codigo Administrativo de 1886.— 79. Alterações a este Codigo.— 80-81. Codigos Administrativos de 1895 e 1896.— 82. Organização administrativa especial dos Açores.— 83. Resumo synthetico dos Codigos Administrativos publicados em Portugal desde 1832 até hoje.— 84-85. Codigos Administrativos no Estado da India.— 86. Idem na provincia de Angola, Macau e Timor, Cabo Verde e outras provincias ultramarinas.— 87. Codigo typo de 1881.— 88. Algumas disposições do Codigo de 1886 que estão em vigor no ultramar	63-71
--	-------



ERRATAS NOTAVEIS

Pag. 9, § 7, 1.^a lin., onde se lê *direito publico*, lêa-se *direito publico interno*.

Pag. 20, § 21 B, onde se lê *Becquet*, lêa-se *Béquet*.

Ha outros erros de facil correcção na leitura.