

CURSO
DE
CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

E
DIREITO ADMINISTRATIVO

PRELECÇÕES FEITAS NA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PELO
DR. A. L. GUIMARÃES PEDROSA

II
PARTE II

Segunda edição

COIMBRA
IMPrensa DA UNIVERSIDADE

1909

PARTE II

SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS

DIVISÃO I

SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO

SUBDIVISÃO I

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

LIVRO I

ÓRGÃOS CENTRAIS

1. — Considerações gerais (1).

A administração, para desempenhar a sua missão e conseguir os seus fins, necessita de *órgãos*. E assim a organização da administração é já uma forma especial da própria administração.

Mas a organização da administração pressupõe a *constituição do estado*, e esta faz objecto de uma outra ciência jurídica, — o direito constitucional.

(1) Vej. t. I, n.º 45, p. 189.

Ora uma parte da vida constitucional e a vida administrativa superior do estado manifestam-se por órgãos entre si intimamente relacionados, e até por vezes em acção de um mesmo órgão; e, neste caso, em qual das duas ciências respectivas deverão êstes órgãos ser estudados, ou quais em uma e quais em outra?

Conquanto a actividade que o estado desenvolve, e da qual deriva, como uma das suas manifestações, a noção jeral de *administração pública*, não seja o efeito exclusivo da acção de um só poder do estado, mas de todos pressuponha a existência e o concurso, os órgãos por meio dos quais se efectua a função de coordenação superior, a lejislativa e a judicial teem um objectivo diferente do de participarem na *administração do estado*, e antes esta é meio para que êsses poderes se organizem e prossigam o seu objectivo próprio e característico; por isso a ciência da administração não compreende nem estuda os organismos dêsses poderes, embora tenha serviços referentes a essa mesma organização e aos meios de que êsses poderes dispõem. É no seio do poder executivo que se encontram os principais organismos que desenvolvem a vida administrativa.

Mas, se os órgãos da administração são órgãos do poder executivo, qual o critério para determinar os que àquella pertencem, para assim fazer o seu estudo?

Entende ORLANDO(1) que alguns dos órgãos do poder executivo derivam a sua autoridade *imediatamente* da constituição, que são, em outros termos, uma emanação *directa* da soberania do estado: tais são o chefe do estado e o gabinete, considerando êste como complemento necessário para a effectuação das prerrogativas daquele. E porque a organização da soberania é objecto do *direito constitucional*, êsses órgãos ficam nos limites dessa ciência. Por outro lado, os órgãos, por que se

(1) *Principii di diritto amministrativo*, Firenze (G. Barbèra), 1891, p. 47.

effectua a administração pública e que, longe de serem uma emanação directa da soberania, derivam a sua autoridade dos órgãos constitucionais, êsses são naturalmente objecto do *direito administrativo*.

O critério apresentado por ORLANDO, ainda que teóricamente pudesse considerar-se aceitável, não parece ser critério prático que remova toda a dificuldade, porquanto á orgãos que, sendo fundamentais na vida constitucional do estado, igualmente o são na vida administrativa. Como, por exemplo, separar o estudo do organismo — *conselho de ministros* — do do — *gabinete* —, se o ministro no gabinete é órgão constitucional e é órgão administrativo no conselho de ministros? Nem a ciência constitucional nem a ciência administrativa podem prescindir do estudo de tais órgãos, tanto quanto seja necessário ao jénero de funções que a uma ou a outra interessam, ou sob o aspecto próprio de cada uma delas.

Semelhantemente succede em relação a bastantes atribuições dos órgãos centrais do poder executivo. A distinção entre as atribuições governativas e administrativas do poder executivo é, como diz o sr. dr. LOPES PRAÇA, mais acessível teórica do que praticamente; pois que o poder executivo considerado sob o aspecto político tem atribuições inexequíveis praticamente quando o consideramos isoladamente da organização da autoridade administrativa. Em qual pois das duas ciências, constitucional ou administrativa, deverão ser estudadas tais atribuições?

Não se pode dar uma resposta exclusiva. Se é certo que ordinariamente a acção política procede por medidas jerais e se exerce fora dos negócios especiais, ao contrário do que succede administrativamente, á entretanto casos em que os negócios especiais caem immediatamente sob a direcção da acção política, como quando êsses negócios são bastante importantes para influir nos interêsses jerais do país, na ordem pública ou no destino de um govêrno, ou quando as circunstâncias os revestem de valor político. A conecção da administração e da

acção política é tal, que esta se reflecte naquella a ponto de com exactidão se dizer: — tal política, tal administração. A acção política e a administrativa acabam por se confundirem e se unificarem nos corpos e agentes da governação pública (1).

Entre os órgãos da administração existem diferenças essenciais, que convém ter em vista, e que servem de base a uma parte da divisão sistemática da matéria.

O estado manifesta e effectua a sua actividade administrativa — por meio de órgãos centrais e locais, em última análise *pessoas físicas*, na realização dos interesses jerais de todo o estado; — por meio de *grandes entidades sociais*, constitutivas das circunscrições do território e tendo personalidade jurídica, as quais administram por os seus órgãos próprios os interesses jerais dessas circunscrições, e ainda — por meio de outras entidades menores, *institutos públicos* e *institutos de utilidade pública*, também dotados de personalidade jurídica, e prosseguindo respectivamente interesses jerais ou particulares de administração pública, como já dissemos.

O exercício da função pública por uma pessoa física, *funcionário*, dá orijem, como já vimos também, à noção de *ofício público*; e os officios públicos, embora constituindo todos no estado um complexo armónico, distinguem se todavia por serem — ou formados no centro do estado, destinados à direcção única e suprema dos serviços públicos, — ou distribuídos pelo país, quer para actuar pelo impulso que irradia dos órgãos centrais, quer exercitando a acção própria das circunscrições de população e território; — e ainda o estado utiliza para a sociedade o serviço público que a iniciativa particular se dispõe a produzir.

Isto conduz a distribuir por três livros o estudo da organização da administração. E como nas jerarquias administrativas tudo se vai prender, em última análise, ao elemento central do

(1) Vej. dr. LOPES PRAÇA, *Dir. constituciona' portuguez*, t. III, p. 81 a 83.

estado, é por os órgãos centrais, em um primeiro livro, que principiamos o estudo do organismo administrativo, seguindo-se-lhe naturalmente, em segundo livro, o exame dos órgãos locais, quer dos interesses jerais do estado, quer dos circunscriçionais, e finalmente, em terceiro livro, o dos institutos e outros factores administrativos em cuja constituição e funcionamento actua a iniciativa particular.

Tendo também já visto que a administração pode ser activa ou consultiva (1), natural é que, pela função que esta espécie desempenha relativamente àquela, uma e outra caibam a órgãos diferentes, o que fundamenta uma subdistinção baseada naquelas duas espécies de administração. Mas esta subdistinção só será estabelecida em relação à administração central; porque, se bem que a função consultiva não seja estranha e possa prestar auxílio à administração local, é certo todavia que no seio desta administração se não vêem constituídos, como na administração central, agentes consultivos de organização característica e funcionamento permanente por forma a justificarem uma subdistinção semelhante.

Também, pelo que já se disse acêrea da função contenciosa (2), e ou esta se prenda com a administração central ou com a local, da sua organização não trataremos nesta subdivisão da parte II, embora tenhamos de falar de alguns órgãos que a par da sua função própria cumulativamente exerçam actos de natureza contenciosa (3).

(1) Vej. n.º 29.

(2) Vej. n.º 45.

(3) Referindo-se às espécies activa, consultiva e contenciosa da administração, diz J. A. PERDIGÃO (*Apontamentos de dir., legisl. e jurisprudência adm. e fiscal*, Lisboa, 1883. t. I, p. 67) que a coexistência das diversas funções na administração é considerada como condição essencial da independência e liberdade com que os interesses públicos exigem que esta proceda; que separá-las para confiar alguma delas a outro poder, equivaleria a dificultar-lhe a acção, anular-lhe a independência, e expô-la a lutas incessantes, que, absorvendo-lhe o tempo e a atenção, a tornariam impotente para acudir com a vijilância e a prontidão necessárias às exigências dos multiplices interesses confiados ao seu cuidado. Mostra porém que, se a acção, o conselho e o julgamento devem coexistir na administração, como elemento essencial da sua independência, se um acto administrativo depende muitas vezes da intervenção das três espé-

Êste estudo é feito em relação a Portugal. Ora para a determinação positiva da organização central não temos um diploma único, um *código administrativo* de organização central, como á para a administração local; assim, teremos de recorrer a variados diplomas lejislativos.

TÍTULO I

Órgãos de execução, autoridades centrais ou govêrno

CAPÍTULO I

Chefe do estado

SECÇÃO I

Atribuições do chefe do estado como chefe supremo da administração pública

2. — Govêrno.

Por *govêrno* entende-se aqui o corpo a quem é confiado o exercício do poder executivo (1).

cies de administração, — do conselho, da acção e do julgamento —, não se conclua disso que tais atribuições devam reunir-se no mesmo ajente. Se tal se desse, a administração seria naturalmente despótica, e o arbitrio da acção viria a anular e a absorver o conselho e o julgamento; os interêsses públicos e os direitos dos cidadãos ficariam sem garantia sufficiente para lhes assegurar o serviço regular e o necessário respeito.

Seria conveniente, com effeito, que todas as espécies de administração fôsem desempenhadas por ajentes distintos, por órgãos diferentes, para evitar a confusão de atribuições, a absorpção de umas por outras, a destruição da harmonia que resulta da distincção dessas diversas funções, sendo o acto, o conselho ou o julgamento exercido, dado ou proferido por quem não intervenha em qualquer dos outros factos. Não succede porém sempre assim na prática: á, por vezes, funções contenciosas desempenhadas por órgãos activos (os ministros), funções consultivas exercidas por órgãos contenciosos (o supremo tribunal administrativo).

(1) Vej. *Cart. const.*, art. 145 § 34.º Também a palavra *govêrno* significa a forma por que o poder público é exercido, sentido em que a mesma *Cart. const.*, art. 4, a emprega.

Em Portugal, como autoridades centrais que constituem o govêrno, á o *rei* e os *ministros* (1).

Do chefe do poder executivo se entende que emanam as ordens para os ministros, e dêstes derivam para as autoridades inferiores.

3. — Função do chefe do estado que aqui se considera.

O chefe do estado é a chave de toda a organização politica, e compete-lhe privativamente, como chefe supremo, velar pela manutenção da independência, equilibrio e harmonia dos poderes políticos (2).

Isto constitui entre nós o poder moderador, o qual só ao rei compete e cujas attribuições foram designadas no artigo 74 da carta constitucional. Posteriormente a lei constitucional de 24 de julho de 1885 (2.º acto adicional) no artigo 7 modificou a redacção do principio do citado artigo 74 da carta constitucional, pois diz que — o rei exerce o poder moderador *com a responsabilidade dos seus ministros* —, alterando também e substituindo por os §§ 1.º a 3.º do referido artigo 7 os §§ 1.º, 4.º e 7.º daquele artigo 74. Posteriormente ainda a lei constitucional de 3 de abril de 1896 (3.º acto adicional) veio alterar a anterior legislação constitucional, mas, substituindo pelo artigo 6 o artigo 7 da lei de 24 de julho de 1885, conserva a referida disposição:—o rei exerce o poder moderador com a responsabilidade dos seus ministros.

Qual a razão do referido acrescentamento:—com a responsabilidade dos seus ministros?

Segundo alguns publicistas, as funções do poder moderador, ou chamadas da prerrogativa real, não exigiam a intervenção dos ministros; e esta teoria foi por alguém entre nós considerada como mais conforme com a letra da carta constitucio-

(1) *Vej. Cart. const., art. 75.*

(2) *Cart. const., art. 71.*

nal(1). A referenda dos ministros, em tal interpretação, serviria apenas para a legalização e autenticação dos actos do poder moderador, e não para o efeito de assumir-lhes a responsabilidade. Parecia que a carta constitucional só exijia a referenda dos ministros para os actos do poder executivo (art. 102), e que portanto só por êstes os ministros eram responsáveis; mas a irresponsabilidade do rei(2) impunha a responsabilidade dos ministros por todos os actos do poder moderador em que êles possam ser ouvidos, e nem tais actos podem ter execução sem a referenda dos ministros, tendo êstes a faculdade de solicitar a sua exoneração, quando não queiram assumir com a referenda a responsabilidade de qualquer acto do poder moderador.

Veio assim a referida lei de 24 de julho de 1885, seguida depois pela lei de 3 de abril de 1896, introduzir, em letra expressa, na constituição do estado a doutrina, que já o raciocinio deduzia da carta constitucional e com que a prática se conformava.

É claro que a carta constitucional no artigo 72 se refere à irresponsabilidade judicial ou legal e à parlamentar, mas não à moral nem à da opinião pública e da istória.

Não é porém do chefe do estado como poder moderador(3), nem ainda das suas atribuições como um dos factores da lei(4), que temos de ocupar-nos. Temos sim de o ver na sua qualidade de chefe do poder executivo(5), e portanto como chefe supremo da administração pública, à qual por seus ministros êle dá o impulso e comunica o movimento. Do chefe do poder executivo emanam as ordens para os ministros e dêstes para as autoridades subalternas.

(1) Vej. dr. JUSTINO A. DE FREITAS, *Instit. de dir. adm. portuguez*, Coimbra, 1861, p. 29 not. (a).

(2) *Cart. const.*, art. 72.

(3) As atribuições do rei como poder moderador são as expressas no art. 74 da carta constitucional com as alterações e modificações das citadas leis constitucionais de 24 de julho de 1885 e 3 de abril de 1896.

(4) Vej. *Cart. const.*, art. 12, 13, 21, 55 e s., 74 § 3.º e outros.

(5) *Cart. const.*, art. 75.

4. — O chefe do estado administra?

Alguns escritores, como BENJAMIN CONSTANT e THIERS, observando o que se dava na constituição inglesa, entenderam que, além da sanção das leis e das demais atribuições que ao rei pertenciam no exercício do poder moderador ou real, o rei era e devia ser essencialmente inactivo, ficando, sem intervenção da sua parte, aos ministros a plenitude e o livre exercício do poder executivo. Daqui a fórmula de THIERS: — o rei reina, mas não governa.

Esta doutrina foi refutada por BLUNTSCHLI, por o sr. dr. LOPES PRAÇA e por outros autores, os quais mostram a intervenção legítima do chefe do estado nas funções de govêrno do poder executivo. Mas é claro, como diz BLUNTSCHLI, que governar não é sinónimo de administrar, por isso que o rei não se encarrega dos pormenores dos negócios. Em contraposição portanto à fórmula de THIERS pode-se erguer a seguinte: — o rei reina e governa, mas não administra. Esta última fórmula pode, como diz o sr. dr. LARANJO, traduzir-se assim: — O rei reina, isto é, exerce as atribuições do poder moderador, *por si, com a cooperação simplesmente formal dos ministros*; governa, isto é, dirige superiormente os interesses jerais do país, *com os ministros, que administram por si, com a cooperação simplesmente formal do rei* (1). O rei assina uma parte dos actos de administração, outros actos são expedidos em seu nome; mas todos são ou referendados (primeiro caso) ou assinados (segundo caso) pelos ministros, sem o que não poderão ter execução (2). Outros actos de administração á em que o rei não intervem por qualquer dos referidos modos.

(1) Vej, para maior desenvolvimento, dr. LARANJO, *Princip. e Instituições de dir. adm.*, Coimbra, 1888, p. 91 a 96.

(2) *Cart. const.*, art. 102.

5. — Divisão das atribuições do poder executivo.

As principais atribuições do poder executivo veem designadas no artigo 75 da carta constitucional, devendo, quanto aos §§ 8.º e 14.º dêsse artigo, ver-se o artigo 10 do acto adicional de 1852, que os modificou.

Em cinco grupos dividiremos as atribuições do poder executivo (1): — 1.º, das referentes ao poder legislativo; — 2.º, das referentes à concessão de empregos, títulos e onras; — 3.º, das referentes à segurança interna e externa do estado; — 4.º, das referentes ao poder espiritual, e — 5.º, das referentes ás relações internacionais.

6. — Atribuições do poder executivo referentes ao poder legislativo.

A) — *Convocação ordinária das côrtes.*

Compete ao poder executivo convocar novas côrtes jeraes ordinárias no dia designado no § 1.º do artigo 75 da carta constitucional; mas não do *quarto* ano da legislatura, como diz o citado parágrafo, e sim do *terceiro*, visto que a lei constitucional de 24 de julho de 1885 reduziu a legislatura a três anos.

Esta atribuição importa um grave dever para o poder executivo; o seu não cumprimento seria a afirmação de desarmonia da parte do rei com os princípios representativos.

Trata-se aqui da convocação *ordinária*, a qual se faz em períodos normais. Da convocação *extraordinária* das côrtes tratam a carta constitucional no artigo 74 §§ 2.º e 4.º, a lei constitucional de 24 de abril de 1885 no artigo 7 § 2.º e a lei constitucional de 3 de abril de 1896 no artigo 6 § 2.º. Êste § 2.º, substituindo o § 2.º do artigo 7 da lei de 1885, voltou à doutrina da carta constitucional.

(1) Destas atribuições organizaram os srs. drs. LOPES PRAÇA (obr. cit., t. III, p. 38 e s.) e LARANJO (obr. cit., § 41, p. 97) diferentes grupos, que em pouco diverjem dos que aqui apresentamos.

B) — Iniciativa na formação das leis.

O poder executivo tem esta iniciativa, apresentando perante a câmara dos deputados propostas de lei (1), e podendo discutí-las em côrtes (2), ou nomear delegados para essa discussão (3).

A posição do govêrno, à frente do estado e jerindo os negócios públicos, abilita-o a mais facilmente conhecer as necessidades jerais; e, dispondo de numerosos recursos e agentes de informação, melhor pode discriminar e sugerir as providências conducentes à satisfação das mesmas necessidades (4).

Esta iniciativa, que é em jeral uma faculdade do govêrno, torna-se uma obrigação legal nos casos e nos termos expressos nos artigos 15 § 10.º, 138, 145 § 34.º e 75 §§ 8.º e 14.º da carta constitucional, combinados com os artigos 10, 13, 15 e §§ do acto adicional de 1852 e com o artigo 7 da lei constitucional de 3 de abril de 1896, pelo que respeita às propostas de lei que ficsam as fôrças de mar e de terra e a dos continjentes de recrutamento da fôrça pública, ao orçamento da receita e despesa do estado para o ano seguinte, às providências legislativas decretadas pelo govêrno para as províncias ultramarinas ou tomadas pelos seus governadores, aos actos de ditadura e aos tratados, concordatas e convenções com qualquer potência.

C) — Promulgação e publicação das leis.

Estas atribuições veem designadas nos artigos 60, 61 e 62 da carta constitucional.

A promulgação é a atestação solene da vontade do legislador. É ela um acto obrigatório e o primeiro acto do govêrno na função da execução das leis.

A fórmula da promulgação vem indicada no citado artigo 61

(1) Vej *Cart. const.*, art. 46 e 36 § 2.º

(2) *Cart. const.*, art. 47.

(3) Lei constitucional de 3 de abril de 1896, art. 4. Êste art. 4 na expressão — discussão de determinados projectos de lei — vai além das simples propostas dos ministros.

(4) Vej. dr. L. PRAÇA, obr. cit., t. II, p. 249; t. III, p. 41.

da carta constitucional. Depois dessa fórmula vem a data, a assinatura do rei e a referenda do ou dos ministros competentes. O diploma da promulgação da lei denomina-se *carta de lei*. No fim da carta de lei faz-se referência à data do decreto das côrtes jerais e se designa jenéricamente o seu objecto.

As leis são publicadas na folha oficial do govêrno, oje *Diário do govêrno* (1). Também o são em edição oficial separada, feita na Imprensa nacional (2).

A promulgação é feita e a publicação ordenada pela secretaria de estado respectiva, isto é, a que respeita o objecto da lei (3); uma e outra são necessárias para que a lei chegue de facto ou presumidamente ao conhecimento de todos, a fim de que se torne obrigatória e possa ser cumprida.

As leis obrigam nos prazos designados na lei de 9 de outubro de 1841; mas êstes prazos podem ser alterados por disposição expressa.

D) — Faculdade regulamentária da administração.

É esta uma das mais características atribuições do poder executivo, inserta no artigo 75 § 12.º da carta constitucional. A faculdade regulamentária da administração forma objecto do título IV da parte jeral.

E) — Outras atribuições.

Ainda na ordem de atribuições, de que estamos falando, outras se vêem designadas no artigo 75 §§ 9.º, 11.º e 13.º da carta constitucional, nos artigos 12 § 1.º e 13 do acto adicional de 1852 e no artigo 7 da lei constitucional de 3 de abril de 1896.

(1) Dec. de 19 de agosto de 1833, art. 1 e 2. Esta forma de publicação veio substituir a que se fazia na extinta chancelaria mór do reino (cit. dec.). Quanto ao ultramar, vej. dr. ALVES MOREIRA, *Instit. de dir. civil português*, Coimbra, 1907, vol. I, p. 15.

(2) Port. de 3 de fevereiro de 1838. Esta portaria declara que a edição oficial de legislação é sómente a que for feita na referida imprensa.

(3) *Cart. const.*, art. 60 e 61.

7. — Atribuições referentes à nomeação de magistrados; ao provimento de empregos, e à concessão de títulos, onras, etc.

A) — Nomeação de magistrados.

Nesta designação quere a carta constitucional no artigo 75 § 3.º referir-se aos magistrados judiciaes, em vista do § 4.º do mesmo artigo.

Já vimos que á diferentes sistemas de designação dos funcionários públicos (1); por isso aqui nos limitamos a dizer que parece inaceitável o sistema eleitoral applicado à escolha e nomeação dos juizes, devendo preferir-se o da nomeação.

Mas, sendo os magistrados de que falamos, elementos do poder judicial, deverá attribuir-se a sua nomeação a determinados órgãos dêste poder? Já também vimos (2), ao determinar a noção e o conteúdo da administração, que a esta competia a formação do organismo público; assim, ao poder executivo deverá pertencer a attribuição de que estamos falando. A intervenção do poder legislativo, determinando as abilitações que devem ter os nominandos e as condições ou provas do concurso para a admissão dos magistrados, regulando a sua promoção, transferência, aposentação e responsabilidades e estatuindo a inamovibilidade do cargo, pode coartar o arbitrio do poder executivo nas nomeações e garantir a independência do poder judicial.

B) — Provimento dos mais empregos civis e politicos.

É uma attribuição importante, expressa no § 4.º do artigo 75 da carta constitucional, de que o poder executivo pode facilmente abusar, se o seu exercicio não for regulado por leis adequadas, em que se estabeleçam regras para o exercicio de tal attribuição, a fim de restringir o arbitrio e de obstar aos possiveis abusos. Conquanto alguma cousa se aja feito para

(1) Vej. parte I, p. 251 e s., n.º 74 a 76.

(2) Parte I, n.º 24, p. 116.

algumas ordens de lugares, muito resta ainda por fazer e muito que melhorar e corrigir no que está feito.

C) — Concessão de títulos, ordens militares e distinções.

Estabelece esta atribuição o artigo 75 § 11.º da carta constitucional.

Eram e são por tais modos galardoados serviços importantes feitos ao estado e virtudes dignas da consideração pública. Por vezes os actos praticados servem de fundamento para mercês onoríficas dadas a membros da família de quem os praticou. Os abusos tem feito olhar com desdém tais mercês; ainda entretanto são largamente apetecidas. Pelo menos elas constituem uma fonte de receita para o estado, pelos direitos de mercê, sêlo e emolumentos a que obrigam.

A segunda parte do citado § 11.º, fazendo depender da aprovação da assemblea a concessão de mercês pecuniárias, armoniza com o artigo 35 § 1.º da mesma carta constitucional, que torna privativa da câmara dos deputados a iniciativa sôbre impostos, e com o artigo 15 § 8.º, que incumbe às côrtes o ficar anualmente as despesas públicas. Se as mercês já estiverem previstas e taxadas na lei, preenchido préviamente está o requisito daquela aprovação. Nada diremos do uso e abuso que se tem feito de semelhante disposição, a qual todavia traduz um pensamento elevado e justo.

8. — Atribuições relativas à segurança interna e externa do estado.

Com estas atribuições prendem o artigo 75 §§ 5.º e 15.º e o artigo 116 da carta constitucional, cujas disposições todas se conjugam no mesmo pensamento, — a segurança do estado —, derivando naturalmente do referido § 15.º as disposições dos outros lugares citados.

A acção do govêrno no uso das referidas atribuições deve considerar-se subordinada normalmente ao disposto no artigo 15 § 10.º da carta constitucional.

Cumprindo ao govêrno, para a segurança interna do estado,

o fazer executar as leis respectivas, por certo que lhe deve ser dada a faculdade de escolher os que o devem auxiliar no desempenho dessa missão, — os comandantes das fôrças —, e bem assim a de determinar o emprêgo destas. Mas a escolha dos comandantes não deve ser arbitrária, e sim regulada por forma que não sejam perturbadas a jerarquia e disciplina militares.

Muitos factores podem concorrer para a segurança interna do estado, não sendo a fôrça armada, a qual de momento pode restabelecê-la, o elemento fundamental da sua manutenção. Ella assenta no acêrto de muitas e variadas providências.

Convém, como diz o sr. dr. LOPES PRAÇA (1), desenvolver e animar as indústrias, e remover as causas da miséria, das doenças e dos crimes, organizando escolas, promovendo a sua freqüência, dirigindo a emigração, minorando os efeitos das calamidades públicas, não incitando os capitais a fugir das indústrias para jazerem numa aplicação improdutiva, não esgotando com os impostos as fontes do rendimento colectável, e em suma tornando os tribunais de justiça incorruptíveis e accessíveis a todos os cidadãos.

Ainda um dos elementos da manutenção da ordem e segurança interna é a organização da policia; mas esta, para desempenhar a sua missão, deve ser moralizada e moralizadora, forte mas prudente, e em muitos casos instrutiva, e benévola sem desigualdades; de contrário, poderá converter-se em elemento promotor da desordem.

Pelo que respeita à segurança externa, tratando-se de um estado como o nosso, em que a mássima — *si vis pacem, para bellum* — não pode ter fácil realização, o bom senso, uma boa administração, uma diplomacia intelijente e onesta e outros meios, que os princípios do direito público internacional suje-

(1) Obr. cit., t. III, p. 57.

rem, mais valiosos elementos serão para essa segurança do que a fôrça armada (1).

9. — Atribuições relativas à religião e aos seus ministros.

Sem prejuízo do que dispõe o artigo 145 § 4.º da carta constitucional, a todos os poderes políticos cumpre manter a religião católica, apostólica, romana, em virtude do artigo 6 da mesma carta; e, pelo que respeita especialmente ao chefe do estado, ainda êsse dever deriva dos artigos 76, 79 e 97 da carta citada.

Nos artigos 130 e seguintes do código penal encontra-se a tutela penal do estado em beneficio da religião oficial e dos seus ministros.

Tendo a matéria dêste número o seu natural estudo nas cadeiras de direito constitucional e de direito eclesiástico, apenas falaremos, e muito resumidamente, das atribuições especiais referidas nos §§ 2.º, 14.º e 8.º do artigo 75 da carta constitucional.

A) — Nomeação de bispos e provimento dos benefícios eclesiásticos.

O rei não procede arbitrariamente nestas nomeações, pois que os bispos e demais clérigos são preparados, abilitados e ordenados em harmonia com a legislação dogmática e disciplinar da igreja.

A justificação histórica desta atribuição encontra-se no antigo direito do padroado, isto é, no direito de apresentar um clérigo para um beneficio eclesiastico. Êste direito, que pela igreja era concedido ou reconhecido já a certas pessoas eclesiásticas ou leigas, já a certas ordens, já à corôa, assim foi sendo exercido por essas diferentes entidades até que, após a carta constitucional e segundo a interpretação oficial que foi dada ao referido § 2.º do artigo 75, acabou essa diversidade

(1) Vej. dr. LOPES PRAÇA, obr. cit., t. III, p. 56 e 57.

de padroados, ficando a corôa exercendo exclusivamente o direito de apresentação para todos os benefícios eclesiásticos.

O provimento dos benefícios eclesiásticos é actualmente regulado pelo decreto de 2 de janeiro de 1862.

Pela educação dos indivíduos para o estado eclesiástico, pela ordenação, pelos concursos por provas públicas, pelas informações nos concursos documentais e ainda por o exame sinodal, quando exigido, e finalmente pela colação — muito pode o poder eclesiástico em relação à escolha dos clérigos para os diversos benefícios e ao seu effectivo provimento.

Quanto aos bispos, o rei nomeia-os; mas o papa tem o direito de confirmar ou não a apresentação (1).

B) — Concessão ou denegação do beneplácito.

É outra atribuição do poder executivo estabelecida no artigo 75 § 14.º da carta constitucional; mas esta disposição foi modificada pelo artigo 10 do acto adicional de 1852. E também o final do citado artigo 10, depois de regulada a execução do artigo por a lei de 11 de fevereiro de 1863, foi posteriormente alterado por a lei de 2 de maio de 1882, a qual dispõe que todo o tratado, concordata ou convenção, que o govêrno celebrar com qualquer potência estrangeira, será, antes de ratificado, discutido e aprovado pelas côrtes em sessão pública, salvo se, exigindo-o o bem público, a câmara onde se fizer a discussão decidir que aja sessão secreta para a discussão e votação (2).

Se as constituições apostólicas forem opostas à constituição do estado, não pode o poder executivo conceder-lhes e beneplácito, como declara o referido § 14.º da carta constitucional; mas o mesmo se deve dizer de quaisquer leis do reino, embora não constitucionais, visto que àquele poder cumpre exe-

(1) Vej. dr. L. PRAÇA, obr. cit., t. III, p. 63, n.º 56; dr. LARANJO, obr. cit., § 45, p. 102 e s.

(2) Vej. rejimento da câmara dos deputados de 25 de fevereiro de 1896, art. 67; rejimento da câmara dos pares de 8 de agosto de 1861, art. 23.

cutar e fazer executar as leis do reino, sejam elas constitucionais ou simplesmente ordinárias(1).

C) — *Celebração de concordatas.*

Desta atribuição fala o § 8.º do artigo 75 da carta constitucional, o qual, como já vimos, tem de ser combinado com o artigo 10.º do acto adicional de 1852 e com a lei de 2 de maio de 1882.

Dá-se o nome de *concordatas* às convenções entre a cúria romana e o estado, em que se terminam divergências e se ficam os direitos dum e doutra sobre matérias eclesiásticas.

Entre nós as mais notáveis são as relativas ao nosso padroado no oriente, ao direito que o govêrno português tem de apresentar bispos e prover os benefícios eclesiásticos, não só nos territórios portuguezes da Ásia, mas ainda em outros territórios asiáticos, em alguns mesmo que nunca foram portuguezes; padroado que assim em parte está ligado à nossa soberania, sendo um padroado de plena jurisdição, mas que em parte deriva da nossa antiga acção civilizadora e cristã em territórios não pertencentes à nossa soberania, sendo nesta parte um padroado principalmente de onra.

As sucessivas invasões do nosso padroado em territórios não portuguezes, feitas pelos agentes da congregação romana de *propaganda fide*, determinaram o começo de negociações entre Portugal e a Santa Sé, chegando-se depois de bastantes anos à conclusão, sob o nome de *tratado*, da concordata de 21 de fevereiro de 1857, ratificada em 6 de fevereiro de 1860.

Os direitos que nessa concordata nos eram reconhecidos ficavam, quanto ao seu exercício, dependentes duma circumscrição que se avia de fazer. Esta circumscrição ia-se demorando, e a congregação de *propaganda fide* invadia cada vez mais o nosso padroado. Emfim, depois de longas negociações, a par-

(1) Vej. dr. LARANJO, obr. cit., §§ 47 e s., p. 111 e s.; dr. LOPES PRAÇA, obr. cit., t. III, p. 68, n.º 57.

tir de 1863, concluiu-se a concordata de 23 de junho de 1886, que foi aprovada por decreto de 29 de julho seguinte, modificada pelas declarações de 9 de março de 1887 e ratificada em 16 de agosto de 1887, sem prévia aprovação e autorização das côrtes, por o govêrno entender que esta concordata era apenas a execução da de 1857 (1).

Por a concordata de 1886 o padroado português da Ásia divide-se em padroado das Índias Orientais e padroado da China, subdividindo-se o primeiro em padroado de jurisdição e padroado de onra.

O padroado de *jurisdição* da Índia compreende a *provincia* eclesiástica metropolitana de Goa, composta da sede metropolitana, ou arcebispado de Goa, e das três dioceses de Damão (e titular de Cranganor), de Cochim e de S. Tomé de Meliapor. Nestas quatro dioceses o direito de padroado pertence à corôa portuguesa.

O padroado de *onra* compreende as quatro dioceses de Bombaim, Mangalor, Quilon e Maduré, novamente erectas. A primeira nomeação de bispos para estas dioceses ficou pertencendo ao papa; em qualquer vacatura que depois se der, os prelados restantes da mesma provincia organizarão livremente uma lista de três nomes, que comunicarão ao arcebispo de Gôa, e êste a enviará ao rei de Portugal; dentro de seis meses o rei apresentará à Santa Sé um dos três candidatos da proposta; se neste prazo não apresentar o candidato, devolve-se a livre escolha ao pontífice.

O padroado da China compreende o bispado de Macau, ao qual estão sujeitas as igrejas de Malaca e Singapura, competindo a nomeação do bispo e o provimento dos benefícios eclesiásticos à corôa portuguesa.

O arcebispo de Gôa tem o título onorífico de patriarca das

(1) Prendendo com a execução da concordata de 1886, se trocaram notas reversais com a data de 14 de outubro de 1891. Vej. *Documentos apresentados às côrtes* (Livro branco) em 1903: *Negociações com a Santa Sé*, p. 17 e s.

Índias Orientais e o privilégio de presidir aos concílios nacionais destas Índias, os quais se reunirão em Gôa, salvo ao sumo pontífice o direito de em circunstâncias especiais dispor de outro modo (1).

10. — Atribuições referentes às relações internacionais.

A) — *Atribuições acérca de agentes diplomáticos e comerciais.*

Destas atribuições trata o artigo 75 § 6.º da carta constitucional. Todavia o citado parágrafo é incompleto, pois deveria também incluir a recepção, pela apresentação das cartas credenciais, dos embaixadores e agentes diplomáticos dos outros estados e a despedida dêstes embaixadores e agentes.

Também ali se deveriam incluir, quanto aos agentes comerciais, a concessão do *exequatur* aos consules e mais agentes consulares ao serviço dos outros estados e a cessação do mesmo *exequatur* (2).

B) — *Negociações com os diversos estados.*

É outra atribuição, da qual fala o § 7.º do citado artigo 75 da carta constitucional. Esta atribuição deriva naturalmente, como diz o sr. dr. LARANJO (3), de ser o poder executivo o representante do estado nas relações externas, de ser êle quem melhor pode conhecer os interêsses e fôrças do país, quem pode dirijir com mais unidade e coerência qualquer negociação, e quem tem melhores meios para a seguir, porque estão à sua disposição todos os arquivos e documentos do estado, e está em relação imediata com os agentes diplomáticos, próprios e estrangeiros.

Ao poder executivo compete porém dirijir, não só as negociações políticas, senão também as comerciais, como deriva da seguinte atribuição de que vamos falar (4).

(1) Vej. drs. BERNARDINO CARNEIRO e PAIVA PITTA, *Elementos de dir. eccl. port.*, 5.ª ed., 1897, §§ 215 e s.; dr. LARANJO, obr. cit., p. 109 e s.

(2) Vej. dr. LARANJO, obr. cit., p. 97; dr. LOPES PRAÇA, obr. cit., t. III, p. 71.

(3) Obr. cit. p. 98.

(4) Vej. dr. LARANJO, obr. cit., p. 98.

C) — *Tratados e convenções.*

O poder executivo tem a atribuição de celebrar tratados e convenções com as potências estrangeiras, nos termos do artigo 75 § 8.º da carta constitucional, devendo êste parágrafo combinar-se com o artigo 10 do acto adicional de 1852 e com a lei de 2 de maio de 1882, conforme já anteriormente (n.º 9) dissemos, passando a ser regra o que na carta constitucional era excepção.

Emquanto não são aprovados pelo poder legislativo, os tratados apenas tem valor de projectos; só depois dessa aprovação ficam validados, e podem então ser ratificados. A ratificação é um acto do poder executivo.

Nas negociações para os tratados o govêrno português deverá sempre fazer sentir ao govêrno estrangeiro, com quem negocia, que não combina senão um projecto de tratado, pois que a sua aprovação depende do poder legislativo, e que êste pode aprová-lo ou rejeitá-lo. Esta declaração é necessária para em caso de rejeição se esfriar o menos possível a cordialidade de relações. Por seu lado o poder legislativo deve ser cauteloso e prudente na rejeição de qualquer tratado negociado pelo poder executivo, para evitar a rotura ou esfriamento das relações internacionais, pondo o interêsse do país acima de quaisquer considerações pessoais ou de partido.

Quanto às alterações do § 8.º do artigo 75 da carta constitucional, estabelecidas no artigo 10 do acto adicional de 1852, a lei de 11 de fevereiro de 1863, regulando a execução dêste artigo, dispôs que os tratados seriam apresentados às câmaras em sessão pública, discutidos e aprovados em sessão secreta, dando-se conta na sessão pública imediata do resultado da votação, com declaração dos pares ou deputados que aprovassem ou rejeitassem.

Entendeu-se depois que a liberdade de discussão dos tratados se podia conciliar com o respeito pela dignidade, susceptibilidades e melindres do estado com o qual se celebram, sem que a discussão fôsse secreta; que na discussão secreta

mais inconvenientes avia do que vantajens. Por isso a lei de 2 de maio de 1882 dispõe que todo o tratado, concordata ou convenção, que o govêrno celebrar com qualquer potência estrangeira, será, antes de ratificado, discutido e aprovado pelas côrtes em sessão pública; quando o bem público o exigir, poderá porém cada uma das câmaras, seguindo as prescripções do respectivo rejimento, decidir que aja sessão secreta para a discussão e votação de semelhantes assuntos. A discussão pública é portanto actualmente a regra jeral; só excepcionalmente a discussão e a votação se fazem em sessão secreta (1).

O rejimento da câmara dos deputados de 25 de fevereiro de 1896 no artigo 67 dispõe que a câmara se constitui em sessão secreta: — *a*) por indicação da mesa; — *b*) em virtude de proposta de um deputado assinada por mais cinco, e aprovada pela mesa, à qual serão confiados os motivos da proposta; — *c*) por proposta do govêrno feita à mesa. O rejimento da câmara dos pares de 8 de agosto de 1861 no artigo 23 diz que a câmara se formará em sessão secreta todas as vezes que um ministro da corôa o requer em nome do govêrno; ou quando algum par assim o pedir, sendo apoiado por mais dois, e com prévia aprovação da mesa; declarando-se na acta da sessão pública o nome daquele que a requereu.

D) — *Declaração de guerra e celebração de paz.*

São outras atribuições que a carta constitucional no artigo 75 § 9.º dá ao poder executivo.

É de notar, atenta a grave importância de tais atribuições, que delas possa usar o poder executivo sem a intervenção do parlamento.

Poder declarar a guerra ou celebrar a paz sem a intervenção e autorização do parlamento é com efeito uma atribuição formidável do poder executivo. Pode naquella arriscar-se

(1) Vej. dr. LARANJO, obr. cit., p. 98 a 100.

até a vida e autonomia do estado, pode nesta ferir-se a integridade do seu território, e numa e noutra envolver a vida e onra das famílias, perturbar o desenvolvimento do comércio e das indústrias, abalar o carácter de um povo, empanar as suas tradições de glória; se á pois cousas em que devesse exijir-se o consentimento solene dõ próprio povo, por si ou ao menos pelos seus representantes, são elas a guerra e a paz.

Todavia nos estados monárquicos veem-se dadas ao poder executivo estas atribuições, e apenas em estados reunidos ou em que aja confederação se dá a prévia intervenção de alguns elementos, ligados comtudo às funções executivas do estado e não aos representantes do povo. Nos estados republicanos ou se dá ao poder lejislativo a faculdade de declarar a guerra, como nos Estados-Unidos da América do Norte ao congresso e na Suíça à assemblea federal, ou se faz intervir o assentimento prévio do parlamento, como na França, para que o poder executivo a possa declarar.

Entre nós apenas o artigo 110 da carta constitucional manda ouvir o conselho de estado.

Sôbre esta atribuição acrescenta o sr. dr. LARANJO que — numa monarquia constitucional o que é conforme com os principios e com as conveniências é a disposição da constituição francesa de 1791; que nesse sentido se deveria reformar a nossa carta constitucional; que o poder executivo não deve declarar a guerra, nem concluir a paz sem o voto das câmaras, porque não se impõe a um povo uma guerra, nem se sujeita a determinadas condições de paz, sem o seu consentimento; que a guerra também não se deve declarar sem a proposta e a sanção do chefe do estado, porque é o poder executivo quem tem de a fazer realizar, e o único que pode bem avaliar da suficiência e insuficiência dos meios que tem para isso; que reformada por êste modo a disposição da carta constitucional, deveria todavia fazer-se excepção para as repressões pela fôrça armada das tribos indíjenas das colónias e das tribos vizinhas e para o caso de um ataque dirigido, sem

declaração prévia, contra qualquer ponto de território nacional, pertencendo nestes casos a atribuição ao poder executivo (1).

E) — Naturalização.

Finalmente compete ao poder executivo conceder cartas de naturalização na forma da lei (2).

A naturalização é, no seu mais lato sentido, a passagem de estrangeiro a nacional.

Podem distinguir-se três espécies de naturalização: — a naturalização graciosa, a naturalização por benefício da lei, e a naturalização colectiva por anecsação de território (3).

O direito que oje reje esta matéria em sentido lato encontra-se nos artigos 18 a 23 do código civil, que vieram substituir os artigos 7 e 8 da carta constitucional.

As disposições dos artigos 7 e 8 da carta constitucional foram regulamentadas pelo decreto de 22 de outubro de 1836. Dêste decreto ainda está em vigor o que não foi revogado ou alterado pelos citados artigos do código civil.

As palavras do artigo 19 do código civil, exigindo, quanto à maioria ou sua equivalência, a conformidade da *lei do país do naturalizando* e da lei portuguesa, mostra que a atribuição conferida ao poder executivo de conceder cartas de naturalização envolve relações de natureza internacional (4).

(1) Vej. dr. LARANJO, obr. cit., p. 100-102.

(2) Vej. *Carta const.*, art. 75 § 10.

(3) Vej. GUIMARÃES PEDROSA, *Da naturalização*, Coimbra, 1881, p. 18-22.

(4) Vej. dr. LOPES PRAÇA, obr. cit., t. III, p. 78; dr. LARANJO, obr. cit., p. 97, § 41.

SECÇÃO II

**Diplomas em que intervém o rei
como chefe supremo da administração pública:
sua denominação e forma**

11. — Indicação jeral.

O rei assina uma parte dos diplomas de administração; outros são expedidos em seu nome. Os ministros referendam os primeiros e assinam os segundos. Como é pelos ministros que o rei exerce o poder executivo (1), a referenda ou assinatura dos ministros é indispensável para que aqueles diplomas possam ser executados (2).

Dissemos que era uma das atribuições do poder executivo — expedir *decretos, instrucções e regulamentos* adequados à boa execução das leis (3). Vamos ver o que são êstes e outros diplomas que emanam da *faculdade regulamentária* da administração, e que, no confronto das duas expressões — lei e regulamento —, entram nesta última, jenéricamente considerada.

Sob o seu aspecto jenérico, e atendendo à índole dêles, teem os regulamentos sido divididos em três classes: — regulamentos *independentes*, regulamentos de *execução* e regulamentos *delegados*.

Os regulamentos *independentes* não se adstrinjem directamente a uma lei; são emitidos em virtude dos poderes próprios conferidos ao rei pela constituição, pelas leis, ou pelos costumes.

Os regulamentos de *execução* são os que estabelecem as normas secundárias para a effectuação imediata da lei.

(1) *Carta const.*, art. 75 pr.

(2) *Carta const.*, art. 102.

(3) *Carta const.*, art. 75 § 12.º

Os regulamentos *delegados* são os que se fundam em uma auctorização legislativa especial, sem serem de mera execução.

Os diplomas que traduzem o regulamento naquele sentido jenerico tomam, pela sua forma e conteúdo, diferentes denominações, que vamos examinar.

12. — Decretos.

Tratamos aqui dos *decretos do govérno* e não dos *decretos das côrtes jerais*, pois que também tomam o nome de *decretos* os projectos de lei depois de aprovados pela côrtes, sendo, como tais, submetidos à sanção do rei (1).

O *decreto* é um acto do poder executivo destinado a fazer descer os princípios jerais da lei ás minuciosidades da sua applicação, ou ao desenvolvimento das attribuições independentes do poder executivo. Assim, uma lei determina que uma certa ordem de lugares seja dependente de concurso: um decreto virá estabelecer a forma e as condições dêsse concurso. Mas também por decreto se publicam disposições de carácter legislativo, quer em virtude de delegação ou de auctorização parlamentar, quer em acto de ditadura. E ainda por decreto se exercem actos do poder moderador.

Dividem alguns escritores os decretos em *decretos jerais ou regulamentares* e *decretos especiais ou individuais*; os primeiros estatuem para o futuro por meio de disposições que abranjem uma certa jeneralidade de factos; os segundos applicam uma lei, ou mesmo um regulamento, a uma pessoa determinada ou a um caso particular.

Os decretos jerais ou regulamentares subdividem-se em *decretos regulamentares simples* e *decretos que aprovam regulamentos de administração pública*. Os primeiros contem as próprias disposições regulamentares, sendo esta a forma ade-

(1) *Carta const.*, art. 55.

quada aos decretos provindos do chefe do estado *jure proprio*, por se conterem na esfera própria da acção do poder executivo, isto é, não serem para tornar efectivo ou para execução de um preceito expresso de lei; e de ordinário são dados em virtude do relatório do ministro competente. Os segundos não incluem as disposições regulamentares, e são dados pelo chefe do estado para revestir de autoridade os regulamentos que, em jeral, teem por fim a execução das leis.

Os decretos especiais ou individuais são decretos dados, em vista do relatório ou parecer do ministro, para aplicação de um preceito legal a um facto especial ou a determinada pessoa: tais são os que concedem pensões ou nomeiam alguém para funções públicas.

Á também decretos que contem matéria propriamente legislativa. Êstes podem ser de duas espécies: uns são os publicados em virtude de uma delegação especial e expressa do poder legislativo, o qual por vezes delega no govêrno a faculdade de estabelecer disposições sôbre determinado assunto: outros são os publicados sem aquella delegação, são os decretos ditatoriais, pelos quais o govêrno, em virtude de circunstâncias que reputa extraordinárias e não estando reunidas as côrtes, a estas se substitui, assumindo a ditadura, investindo-se nas faculdades do poder legislativo, e publicando em decreto o que devera ser objecto de lei. No primeiro caso o govêrno dá conta às côrtes, logo que estas se reúnam, do uso que fez da delegação ou autorização que elas lhe deram. No segundo caso, quando os decretos são ditatoriais, tem o govêrno não só de dar conta de tais decretos às côrtes, logo que estas se reúnam, mas ainda de lhes pedir por meio de uma proposta de lei, pela presidência do conselho de ministros, que elas o relevem da responsabilidade em que incorreu por promulgar providências de carácter legislativo; tal proposta servirá de base à lei de isenção de responsabilidade ministerial.

Os decretos são redijidos como se fôsse o próprio chefe do estado que em seu nome os fizesse, e são assinados por êle

e referendados pelo ministro da competente secretaria do estado (1).

13. — Regulamentos e rejimentos.

A) — Os regulamentos do govêrno são diplomas publicados pelos ministros, contendo disposições que explicam ou desenvolvem o pensamento e os preceitos de uma lei ou de um decreto e que regulam a sua execução.

Nesses actos, diz o sr. dr. LOPES PRAÇA, prescrevem-se as minuciosidades, os meios, as providências necessárias para a mais fácil applicação da lei e para vencer os obstáculos e dificuldades que poderiam impedir a sua execução; por êles se determina a acção do poder executivo e de seus agentes no desempenho de suas funções; sem êles as leis não poderiam applicar-se, ou exijiriam continuadas alterações e mudanças (2).

Os regulamentos são mandados executar por decreto do chefe do estado, decreto que precede o regulamento. Êste decreto é assinado pelo chefe do estado e o regulamento é assinado pelo ministro competente.

(1) Quanto à importância da referenda dos ministros, vej. *Cart. const.*, art. 102.

Os decretos começam umas vezes pelos considerandos ou exposição dos motivos que os fundamentam; outras vezes, por serem em cumprimento de uma expressa determinação legal, principiam por invocar essa disposição; outras vezes dizem apenas: — *Tomando em consideração*, ou — *Atendendo ao que me representaram os ministros e secretários de estado das diversas repartições*. . . etc. Estas são as formas mais frequentes; e a última é geralmente adoptada nos decretos ditatoriais.

Depois do principio, redijido por qualquer das formas indicadas, vem em jeral a frase — *Ei por bem decretar* —. Segue-se immediatamente o dispositivo do decreto, uma vez em artigos, quando a matéria o pede, outras vezes em uma simples disposição.

Nos decretos que aprovam regulamentos vem a expressão — *Ei por bem aprovar o regulamento que baixa assinado*. . . Nos decretos especiais diz-se — *Ei por bem conceder*. . . , ou — . . . nomear. . . , etc.

Quando os decretos contem matéria legislativa, em virtude de uma delegação ou por o govêrno assumir a ditadura no todo ou em alguma das suas disposições, empregam a expressão — *para ter força de lei* —, ou em uma disposição final se declara que o govêrno dará conta às côrtes das disposições que careçam da sanção legislativa.

Os decretos fecham, dizendo: — *O ministro* (ou ministros) *e secretário de estado dos negócios de*. . . (a repartição a que respeita) *assim o tenha entendido e faça executar. Paço* (a data). — *REI*. — *F.* (referenda do ministro ou dos ministros respectivos).

(2) Dr. L. PRAÇA, obr. cit., t. III, p. 46.

Os regulamentos começam logo por o dispositivo em forma de artigos; terminam com a data, à qual segue a assinatura do respectivo ministro.

Os regulamentos ora abrangem os grandes serviços públicos, satisfazendo necessidades jerais de todo o país; ora se restringem a uma certa zona de território, para rejer factos simplesmente referentes a êsse território; ora respeitam a estabelecimentos ou a institutos públicos, ou a instituições de utilidade pública de uma determinada natureza, ou sómente a uma corporação, etc.

Algumas diferenças essenciais se costumam apontar entre as leis própriaente ditas e os regulamentos(1), tais são:

a) As leis devem ter um carácter de jeneralidade e de persistência; os regulamentos devem acomodar-se às circunstâncias, procurando de harmonia com elas, as quais podem variar com os lugares e com o tempo, pôr em execução as regras jerais das leis;

b) As leis estabelecem as normas jerais em cada determinado assunto; os regulamentos descem às minúcias da execução;

c) As leis determinam as formas essenciais do exercício dos direitos; os regulamentos ocupam-se de precauções provisórias ou accidentais e de objectos variáveis.

O artigo 110 da carta constitucional diz que o conselho de estado será ouvido, quanto aos regulamentos que importarem medidas jerais de administração. O conselho de estado porém tem oje diversa organização, e para outros ajentes consultivos passaram atribuições de consulta administrativa, que anteriormente competiam ao conselho de estado; êsses outros ajentes, que podem ser, conforme os casos, o supremo tribunal administrativo, a procuradoria jeral da coroa e fazenda, etc., ou os ajentes especiais junto de cada ministério, são os ouvidos actualmente.

(1) Vej. dr. LOPES PRAÇA, obr. cit., t. III, p. 48.

B)—Os *rejimentos* devem ser equiparados aos regulamentos, sendo-lhes, quanto à forma, em tudo semelhantes; e bem assim, como os regulamentos, são precedidos do decreto que os aprova.

Usa-se mais especialmente do termo *rejimento* para designar o diploma em que se trata da organização e funcionamento de qualquer tribunal, assemblea ou corporação, ou em que se estatuem as atribuições de algum cargo especial, officio ou comissão, ou em que se ficam os preços legais dos medicamentos, etc.

14. — Instruções.

São as autoridades subalternas as encarregadas da execução directa das leis, decretos e regulamentos nas diferentes localidades; mas como os ministros são quem responde em última análise por essa execução, daqui vem a necessidade de empregar todos os meios para que aquelas autoridades, mais em contacto com os cidadãos, desempenhem a sua missão o melhor possível. E assim precisam os ministros em muitos casos de desenvolver e esclarecer o pensamento de qualquer preceito de lei, de decreto, ou de regulamento, para a sua melhor intelligência e execução, ou de resolver as dificuldades que possam ocorrer na sua aplicação, e fazem-o por meio de *instruções*.

As instruções em que intervem o chefe do estado são precedidas de decreto ou portaria, que as aprova (1).

15. — Portarias.

Convém falar de outros diplomas, em que intervem o chefe do estado, não designados no § 12.º do artigo 75 da carta constitucional. Principiaremos por as portarias.

(1) As instruções são traçadas do superior ao inferior, e dadas umas vezes em forma de artigos, como os regulamentos; outras vezes por divisões, formando capitulos, sem designação de artigos; outras em proposições numeradas; etc. São datadas do paço e simplesmente assinadas pelo ministro competente, ou pelo director jeral respectivo, ou ainda pelo chefe da repartição por onde o assunto corre. Nestes dois últimos casos, em que a aprovação é dada por portaria, a assinatura do ministro fica neste diploma.

As *portarias* contem ordens verbais do rei, expedidas e assinadas pelo ministro competente, dirigidas às autoridades subalternas (1). O rei não as assina, mas nelas intervem formalmente, por serem emitidas em seu nome.

As portarias não teem fôrça de lei jeral; contudo teem obtido autoridade na legislação, como voto ou interpretação do govêrno, e são obrigatórias, quando conformes com a lei ou o regulamento, para o caso especial de que tratam. Muitas vezes equivalem a providências de carácter jeral, como no caso de aprovarem instruções, e em tal caso a sua publicação no jornal oficial basta para obrigarem; quando contem providências isoladas de serviço público, não se necessita aquela publicação, e, para obrigarem, basta a expedição dirigida ao funcionário que tem de as cumprir; se encerram providências relativas a particulares, devem ser-lhes intimadas (2).

16. — Alvarás.

Os alvarás são diplomas em que se resolvem pedidos dirigidos ao poder executivo, se fazem concessões, se deferem mercês, ou se aprovam estatutos, tendo por fundamento disposições legais existentes.

Representam os alvarás, em jeral, um interêsse particular; mas também podem versar sobre objecto de utilidade pública (3).

(1) Vej. COELHO DA ROCHA, *Instituições de direito civil portuguez*, 4.^a ed., Coimbra, 1867, t. I, § 28.

(2) As portarias começam ordinariamente pelos considerandos que as motivam, findos os quais, como o ministro é quem dispõe em nome do rei, se emprega a expressão — *á por bem sua Majestade El-Rei resolver o seguinte* (ou outra locução semelhante); segue-se o dispositivo, se a portaria não precede *instruções* ou *providências*; fecha, sendo datada do paço e simplesmente assinada pelo ministro competente. Se a portaria aprova *instruções*, aos considerandos, se os traz, pois nem sempre os apresenta, segue-se a locução — *á por bem sua Majestade El-Rei* — e depois desta a indicação — *aprovar* (ou *determinar*) *as instruções que fazem parte desta portaria e baixam assinadas pelo ministro e secretário de estado dos negócios* (da repartição competente, ou pelo director jeral ou funcionário superior, que de facto a assinar).

(3) Começam estes diplomas pelas palavras seguintes: — *Eu, El-Rei, faço saber aos que este meu alvará virem, que...* — Seguem-se os considerandos, nos quais se refere o pedido ou

Á também *alvarás* expedidos por autoridades locais, ou por virtude de deliberações de corpos administrativos(1); mas aqui só nos referimos àqueles em que intervem o chefe do poder executivo.

17. — Cartas réjias.

Carta réjia é uma expressão jenérica, que comprehende diferentes diplomas com denominações especiais, tais como: — *cartas de lei, cartas de confirmação e ratificação, cartas credenciais, cartas recredenciais, cartas de naturalização, cartas de provimento de beneficios ou de cargos públicos, cartas de mercês onoríficas, etc.*

a) *Cartas de lei.*

As cartas de lei são os diplomas que contem os decretos das côrtes jerais, depois de sancionados, e por meio das quais êsses decretos são mandados cumprir. São essas cartas os diplomas que se publicam na folha oficial do govêrno contendo as leis(2).

a representação, se aponta a disposição da lei que autoriza o acto e se invoca o parecer da procuradoria jeral da coroa e fazenda ou de outro corpo consultivo. Vem depois a resolução nos termos: — *Ei por bem aprovar . . .* (ou outras palavras semelhantes), e faz-se a designação do objecto. Rematam, dizendo: — *Pelo que mando a todos os tribunais, autoridades e mais pessoas, a quem o conhecimento dêste meu alvará competir, que o cumpram e guardem e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nele se contém.* — Segue-se a declaração dos direitos de mercê, sêlo e mais impostos a que estão sujeitos; depois do que veem estas últimas palavras: — *E por firmeza do que dito é, êste vai por mim assinado e selado com o sêlo das armas reais e com o de verba.* — *Dado no paço aos . . .* (data) *El-Rei.* (Referenda do ministro competente).

Quando se trata da aprovação de estatutos ou da sua reforma, seguem-se ao alvará êsses estatutos ou a sua reforma, declarando-se no alvará em seguida ao — *Ei por bem aprovar* — a designação dêsses estatutos, e acrescentando-se — *que fazem parte dêste alvará e com êle baixam assnados pelo ministro e secretário de estado . . . etc.*

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 443.

(2) Começam — *Dom* (o nome), *por graça de Deus, rei de Portugal e dos Algarves, etc. Fazemos saber que as côrtes jerais decretaram e nos queremos a lei seguinte . . .* (Segue a lei, depois da qual continua a carta de lei nos seguintes termos:) — *Mandamos portanto a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O ministro (ou os ministros) e secretário de estado dos negócios de* (designação do ministério ou minist-

b) *Cartas de confirmação e ratificação.*

As cartas de confirmação e ratificação dão-se sempre que quaisquer concordatas, convenções ou tratados realizados entre Portugal e qualquer potência estrangeira ajam sido aprovados em côrtes (1).

c) *Cartas credenciais e cartas recredenciais.*

As credenciais são as cartas que um ministro ou embaixador entrega ao chefe de um estado, para se fazer acreditar junto dêle.

As recredenciais são as cartas que o ministro entrega, em despedida, ao sair do referido cargo.

d) *Cartas de naturalização.*

As cartas de naturalização seguem trâmites semelhantes às de provimento ou concessão de mercês; são precedidas do processo para se conceder a naturalização em vista do respectivo pedido, satisfazendo-se aos preceitos dos artigos 19 a 21 do código civil e às disposições regulamentares não alteradas do decreto de 22 de outubro de 1836.

térios) *a faça imprimir, publicar e correr. Dada no paço de . . . , aos . . . (data). El-Rei,* com rubrica e guarda. Referenda do ou dos ministros. (Lugar do selo grande das armas reais).

Fecha o diploma por a forma seguinte: — *Carta de lei, pela qual Vossa Majestade, tendo sancionado o decreto das côrtes jerais de (dia, mês e ano), que approva (indicação do objecto de que trata o decreto das côrtes jerais), o manda cumprir e guardar como nele se contém, pela forma retrô declarada. Para Vossa Majestade ver.—F. (nome de quem a escreveu) a fez.*

(1) Tais cartas começam por as seguintes palavras: — *Dom (o nome próprio do rei), por graça de Deus, rei de Portugal e dos Algarves, etc. Faço saber aos que esta minha carta de confirmação e ratificação virem, que aos (data) se concluiu e assinou em (local da assinatura) entre mim e (o chefe de estado da outra potência), pelos respectivos plenipotenciários, munidos dos competentes plenos poderes, um (tratado, convenção ou o que for), e cujo teor e o seguinte: — (Segue o tratado na integra e com as assinaturas dos plenipotenciários. Depois continua a carta dizendo:) — E sendo-me presente o mesmo tratado, cujo teor fica acima inserido, e bem visto, considerado e examinado por mim tudo o que nele se contém, e tendo sido approvado pelas côrtes jerais, o ratifico e confirmo assim no todo, como em cada uma das suas cláusulas e estipulações; e pela presente o dou por firme e valido para aver de produzir o seu devido efeito, prometendo observá-lo e cumpri-lo inviolavelmente, e fazê-lo cumprir e observar por qualquer modo que possa ser. Em testemunho e firmeza do sobredito fiz passar a presente carta, por mim assinada e passada com o selo das minhas armas. Dada no paço de . . . , aos (data). — El-Rei — (Segue a referenda do ministro).*

Outras vezes é passada a carta toda e em seguida a ella é que vem o tratado.

A mesma norma se segue com as concordatas.

e) *Cartas de provimento de cargos ou funções públicas.*

As nomeações para empregos e as apresentações em benefícios eclesiásticos são primeiramente feitas por decreto; só posteriormente é que são passadas as cartas réjias. No verso da primeira folha da carta indica-se a data do decreto da nomeação (1).

f) *Cartas onoríficas* (2).

g) *Outras cartas réjias.*

Diplomas á ainda que entram na denominação jeral de cartas réjias, mas dos quais nos dispensamos de tratar aqui, por serem de menor importância para o fim que temos em vista.

18. — Decretos sôbre consulta do supremo tribunal administrativo.

Outros diferentes diplomas á em que intervem o chefe do

(1) As cartas de nomeação de empregados começam, como as de ratificação, por: — *Dom F., por graça de Deus, rei de Portugal e dos Algarves, etc. Faço saber aos que esta minha carta virem que tendo-me sido presente o processo de concurso* (se o lugar é de concurso), *para o provimento de . . .* (designação do lugar ou lugares vagos); *visto o disposto na legislação vijente, e conformando-me com a proposta de . . .* (empregado superior a quem compete fazê-la) *e com o parecer de . . .* (junta ou conselho, se se exijir para o caso): *Ei por bem nomear para o lugar de . . .* (designação do lugar) *F.* (nome do nomeado). *Pelo que, mandando Eu passar ao agraciado a presente carta para em virtude dela e na conformidade das leis e dos regulamentos exercer as funções do referido emprêgo com os vencimentos, prerrogativas e obrigações que legalmente se acharem estabelecidas, Ordeno às autoridades e mais pessoas a quem o conhecimento desta carta pertencer, que, indo assinada por mim, e referendada pelo ministro e secretário de estado dos negócios de . . .* (o competente), *a cumpram e guardem, como nela se contém, depois de autenticada com o sêlo das armas reais e com a verba do rejisto nos livros das repartições competentes. Dada no paço de . . .*, em (data). *El-Rei* (com rubrica e guarda) — (Referenda do ministro.) (Ao lado tem o sêlo das armas reais.) Segue-se depois: — *Carta pela qual Vossa Magestade á por bem nomear para o lugar de . . .* (designação do lugar) *F.* (nome do nomeado). *Para Vossa Magestade ver. F. a fez.*

Se se trata da apresentação em um beneficio eclesiástico, por ex., da nomeação de um pároco, a carta é como que dirigida ao bispo respectivo, declarando-se que o rei ouve por bem fazer mercê de apresentar F. na igreja de . . ., etc., e dizendo: — *Pelo que encomendo ao bispo de . . . faça passar carta em fôrma ao sobredito F. da igreja em que está apresentado e lhe dê letras de confirmação, segundo o estilo, em virtude desta minha apresentação.* Termina como as demais.

(2) *Eu El-Rei vos envio muito saudar* — é expressão de cumprimento nas cartas réjias em que o rei faz concessão de onras, titulos, etc., ou se declara protector de qualquer instituto, etc. No mais, *mutatis mutandis*, são estas cartas semelhantes ás de provimento de empregos, invocando-se porém, tanto nas cartas réjias, como antes nos decretos, os merecimentos pessoais ou as razões que justificam a concessão.

estado, mas de entre êles apenas faremos referência especial, pela sua importância, aos *decretos sobre consulta do supremo tribunal administrativo*.

Em jeral dá-se o nome de *resoluções* às deliberações tomadas pelo supremo tribunal administrativo nos processos do contencioso da administração, e também se lhes dá comumente a designação de *acórdãos*; convém porém actualmente, desde que o supremo tribunal administrativo tem em parte jurisdição própria, distinguir dêstes aquelas. O termo *resoluções* é um termo jeral, que envolve os *acórdãos*; mas estes são propriamente as resoluções em que não tem de intervir o poder executivo com a interposição de decreto e que teem desde logo fôrça de sentença por virtude da jurisdição própria que o supremo tribunal administrativo exerce em tais casos. As outras resoluções, nos casos em que o tribunal não tem jurisdição própria, recebem fôrça executória pela interposição da autoridade decretória do chefe do estado. As deliberações do supremo tribunal administrativo são neste caso meras consultas, que o govêrno aceita ou não; aceitando-as, dá-lhes o valor de decretos e de sentenças com fôrça executória (1).

Os decretos sobre consulta do supremo tribunal administrativo, bem como os acórdãos do mesmo tribunal, são publicados na folha official do govêrno.

(1) Nas resoluções submetidas à aprovação do govêrno o diploma é redijido como se o rei o redijisse, principiando por a expressão: — *Sendo-me presente a consulta do supremo tribunal administrativo* . . . Seguem-se a exposição do objecto do recurso e os considerandos e depois o dispositivo (que corresponde à sentença) em forma de decreto. Terminam também, como os decretos, com a assinatura do rei e a referenda do ministro respectivo.

Nas resoluções-acórdãos a forma é como a dos acórdãos dos tribunais: depois da exposição ou objecto do recurso, seguem os considerandos e as resoluções em forma de acórdãos, sendo assinadas pelos juizes que nelas interveem.

CAPÍTULO II

Ministros e ministérios

SECÇÃO I

Indicações gerais**19. — Função dos ministros e dos ministérios (1).**

Pelos ministros o rei exercita o poder executivo e a administração superior do estado; êles são os seus agentes immediatos e necessários; são os órgãos activos superiores da administração pública central. No rei tem estes órgãos superiores da administração central a sua unidade formal.

Como agentes do rei, os ministros são seus comissionados e subordinados; daqui vem que os ministros são livremente nomeados e demitidos, sem mesmo preceder audiência do conselho de estado (2). A única restrição constitucional a esta atribuição do poder moderador é a consignada no artigo 106 da carta constitucional.

Por vezes se tem falado em a necessidade de uma lei de incompatibilidades; o assunto todavia oferece dificuldades graves, quer se considere no campo da doutrina, quer no da sua aplicação (3).

Por decreto n.º 3 de 29 de março de 1890, aprovado por virtude da lei de 7 de agosto seguinte, foram declaradas incompatíveis as funções de ministro de estado com as de administrador ou fiscal de qualquer empresa ou sociedade mercantil ou industrial.

Os ministros são elementos constitucionalmente indispen-

(1) Vej MOREAU, *Le pouvoir ministériel*, na *Revue du droit public*, tom. vii, p. 85.

(2) *Cart. const.*, art. 74 § 5.º e art. 110 *in fine*.

(3) Dr. LOPES PRAÇA, obr. cit., tom. iii, p. 137.

sáveis no exercício do poder executivo; e, não representando este poder, o qual o estado presumidamente delegou no seu chefe, elles são todavia os seus principais agentes e os chefes das grandes divisões da administração pública, chamadas *ministérios* ou *secretarias de estado*. A cada secretaria de estado corresponde um *ministro*.

Nos ministérios, instituição característica dos estados modernos, encontra-se a *unidade administrativa* dos diversos serviços públicos de que se ocupa a administração central. Assim, o conceito de *ministério* será — a instituição pública destinada à direcção de uma das grandes partes em que orgánicamente se divide a actividade administrativa do estado.

Pertencendo mais particularmente ao direito constitucional as attribuições politicas e governativas dos ministros, e occupando-nos aqui d'elles sob o aspecto administrativo, bem se comprehende a necessidade de distinguir entre o conceito de ministro na ordem administrativa e na ordem constitucional. Esta distincção, como diz ORLANDO (1), não tem simplesmente uma importancia sistemática, quanto a servir à divisão da matéria entre o direito constitucional e o direito administrativo; tem, além disso, uma importancia efectiva, correspondendo a dois aspectos intrinsicamente diversos do officio ministerial, que podem achar-se reunidos na mesma pessoa, mas que permanecem distintos pela natureza do seu objecto.

Na Inglaterra a distincção entre o conceito administrativo e o constitucional de ministro corresponde uma separação *efectiva* entre os dois officios. Nos estados continentais os dois fins chegam a estar confundidos em um só cargo, com grave prejuizo da administração, assim sujeita a indevidas intervenções politicas.

É certo que o sistema inglés de uma separação efectiva dos dois officios não seria facilmente aceitável entre nós, pois

(1) Vej. ORLANDO, cit. *Princ. di dir. amm.*, p. 55 e s.

que a falta de tradições criaria um perigoso dualismo entre o ministro constitucional e o ministro administrativo. Mas por isto mesmo mais necessário se torna que a ciência tenha bem presente a diferença entre aquelas diversas funções e que sejam bem definidos os fins que ao ministério, na órbita administrativa, devem preficisar-se.

20. — Sub-secretários de estado.

Os sub-secretários de estado são agentes aussiliares e intermediários e órgãos de instrução e comunicação imediatamente subordinados aos ministros.

A Espanha (1) imitou esta instituição da França, como êste estado (2) a avia tomado da Inglaterra, onde tal instituição nasceu como uma necessidade do rejime parlamentar (3).

Na Inglaterra são êles os verdadeiros ministros, na acepção administrativa dêste termo, ficando a cargo dos secretários de estado ou ministros a apresentação dos projectos de lei e o acompanhar as discussões no parlamento.

Nos estados continentais que os teem, como a França e a Espanha, êles são meros aussiliares dos ministros. Nos outros estados em que também se segue o sistema representativo são os secretários de estado que administram e dão conta dos seus actos: aos ministros compete conjuntamente a direcção dos negócios públicos desde o fundo do seu gabinete, a defesa da sua politica e a dos actos da sua administração perante o parlamento.

«Ao ficisar as atribuições dos sub-secretários teve-se presente o princípio de que eram, pôsto que chefes da administração,

(1) Por dec. de 17 de junho de 1834. Vej. POSADA, *Trat. de Der. adm.*, Madrid, 1897, t. 1, pag. 387.

(2) Por uma ordenança de 9 de maio de 1816. Na França teem os sub-secretários de estado a seu cargo os assuntos que lhes são especialmente delegados, quer por decreto do chefe do estado, quer por decisão do ministro respectivo. Vej. SIMONET, *obr. cit.*, p. 127.

(3) COLMEIRO, *Der. adm. español*, Madrid, 4.^a ed., 1876, t. 1, n.ºs 252 e s.

agentes subordinados, e por isso mesmo fujiu-se de se lhes conferir faculdades tais que parecessem êles os tutores e os ministros seus pupilos; combinação tanto mais inadmissível, quanto é certo que aquelles possuiriam todo o poder para administrar e êstes suportariam toda a responsabilidade dos actos administrativos. As funções dos sub-secretários devem pois pertencer naturalmente a uma ordem secundária ou puramente regulamentar e referir-se à parte menos móvel dos negócios» (1).

Esta instituição não existe entre nós. É certo que cada ministro pôde chamar para junto de si pessoa ou pessoas da sua confiança particular, como secretários; mas êstes não teem carácter official, nem representam lugar algum nos quadros jerárquicos do pessoal da respectiva secretaria de estado (2).

Os sub-secretários de estado, além de corresponderem a uma divisão de trabalho entre os ministros e êles, avendo assim a vantagem de se abreviar o expediente dos negócios, poderiam constituir como que um noviciado para os que estivessem naturalmente indicados para futuros ministros, fazendo com que, pela experiência adquirida, tivessem, quando ministros, mais completa liberdade de acção, e pudessem melhor evitar o dominio muitas vezes nocivo da burocracia. O facto de chamar para ministros individuos sem experiência da administração, e só porque se distinguem como oradores no parlamento, faz com que por vezes os empregados superiores das secretarias de estado se tornem os ministros de facto, passando aquelles a ser meros titulares nos assuntos directos da administração.

21. — Ministros sem pasta.

Em França, em 1860, o imperador decretou que seriam

(1) COLMEIRO, *log. cit.*

(2) COLMEIRO, *obr. cit.*, t. I, n.ºs 252 e s.; SIMONET, *Traité élém. de droit public et administratif*, 2.ª ed., Paris, 1893, pag. 127; POSADA, *obr. cit.*, t. I, pag. 387.

designados ministros sem pasta para defenderem os projectos de lei do govêrno (1).

BLUNTSCHLI (2) diz: «Ministros sem outra attribuição mais do que tomar a palavra no parlamento são uma criação pouco recomendável do rejime napoleónico, própria para multiplicar o gôsto das frases».

Verdadeira em jeral esta apreciação de BLUNTSCHLI, pode ela todavia sofrer um excepção, quanto à presidência do ministério, se a pessoa, que, por a sua situação política, dever desempenhar êsse cargo, não puder por falta de saúde ou de vigor suportar o trabalhoso serviço que pesa sôbre cada ministro que está à frente de uma secretaria de estado. Uma tal excepção é permitida em Portugal pela lei de 23 de junho de 1855.

Segundo a lei de 3 de abril de 1896 no artigo 4, podem entre nós os ministros nomear, de entre os funcionários superiores da administração do estado, delegados especiais para tomarem parte perante as câmaras lejislativas na discussão de determinados projectos de lei (3).

22. — Conselho de ministros e seu presidente.

Assim como por direito constitucional os ministros formam um instituto com uma unidade orgânica própria, isto é, o *gabinete*, assim também, sob o aspecto administrativo, os ministros, cuja autoridade temos até agora considerado separadamente, constituem um todo colejial que se chama *conselho de ministros*.

A razão teórica dêste instituto está em que: — se os ministros são os chefes e directores superiores dos ramos em que se divide a actividade do estado, cada um de per si para

(1) Vej. MAURICE BLOCK, *Diction. de l'administr. franç.*, v. *Ministères*.

(2) *Le Droit public général*, trad. de A. de Riedmatten, 2.^a ed., Paris, 1885, pag. 175.

(3) Pela primeira vez foi uma tal disposição estabelecida entre nós no decreto de ditadura constitucional de 25 de setembro de 1895, art. 4.

cada um dêstes ramos, era todavia necessário estabelecer um necso pelo qual entre estas grandes divisões se estabelecesse também a unidade. Esta unidade sob o aspecto formal encontrou-se no chefe do estado; sob o aspecto da prática administrativa encontrou-se no *conselho de ministros*.

Diz-se também *conselho de ministros* a reunião dêstes para deliberarem sôbre os negócios importantes do estado

De diversa natureza são as atribuições e os fins dêste coléjio supremo.

Em primeiro lugar notaremos que, conquanto seja livre a acção integradora de cada ministro no seu ministério, isto não tolhe que para as gravíssimas e supremas questões administrativas se requeira uma certa uniformidade de fins e de vistas. A direcção da política externa não pode estar em desarmonia com os critérios em que se inspira a administração da fôrça armada do estado; esta tem o seu reflecto na administração financeira; esta no estado económico da nação, e assim por diante. Succede mais que a acção de cada ministro procede pela efectuação de um conjunto de ideas orgánicamente conecsas; e discuti-las e determiná-las é atribuição do conselho de ministros.

Em segundo lugar, a separação dos diversos ramos da actividade do estado nas diversas repartições ministeriais ou secretarias de estado não pode ser tão clara e precisa, que muitas questões não respeitem simultaneamente à competência de dois ou mais ministérios. Quando sôbre tais matérias de competência mista os ministros respectivos não se acordem entre si, é competente o conselho de ministros para dirimir as questões que se levantem.

O conselho de ministros tem a sua representação externa no seu chefe, — *o presidente do conselho*, de cuja importância, mais constitucional do que administrativa, se ocupa o direito constitucional.

A necessidade de ministério omojéneo no sistema representativo determina a necessidade também de um presidente de

conselho de ministros, que unifique a política de todos os membros do ministério. Esta presidência é jeralmente attribuída ao chefe real da política governamental.

Diz BLUNTSCHLI que na Inglaterra se chama muitas vezes para a função da presidência uma pessoa que se distingue sobretudo por a sua elevada posição social, e que esta forma inglesa tem a dupla vantagem de provocar menos as susceptibilidades do monarca e de expor menos o ministro director aos golpes dos seus adversários (1).

A presidência do conselho de ministros, sem constituir um ministério adequado, ao qual faltaria o conteúdo, tem um officio de secretaria próprio e autónomo.

O rei pode, querendo, presidir ao conselho de ministros (2).

23. — Legislação portuguesa.

A lei de 23 de junho de 1855, determinando que em todos os ministérios aja um presidente do conselho de ministros, reconhece formalmente a existência dêste conselho, tornando mesmo obrigatória a sua intervenção em determinados casos; assim, no artigo 2 § único diz a citada lei: — Todos os negócios importantes, especialmente os que respeitarem a assuntos que tenham de ser levados ao corpo legislativo, ou que, na conformidade da carta constitucional e das leis, devam ser submetidos ao conselho de estado, serão tratados e decididos em conselho de ministros.

A citada lei de 23 de junho de 1855 determinou que em todos os ministérios aja um presidente do conselho de ministros *nomeado pelo rei* e que êsse presidente tenha a seu cargo alguma das secretarias de estado, podendo, quando o bem do estado o exijir, exercer sómente as attribuições de chefe do ministério.

Diremos todavia que desde 1834 tem avido presidente do

(1) BLUNTSCHLI, *Droit public*, p. 171.

(2) Vej. ORLANDO, obr. cit., pag. 65 a 67.

conselho de ministros, e até o primeiro ministério constituído por D. MARIA II, em 24 de setembro de 1834, depois de declarada maior, teve presidente sem pasta. Este acto provocou debate nas câmaras, e em 16 de fevereiro de 1835 era encarregado o presidente do conselho de jerir a pasta dos negócios estrangeiros. Depois desta data sempre os presidentes do conselho de ministros tem jerido uma pasta qualquer, excepto durante poucos dias em 1852 e desde 1 de maio a 4 de julho de 1860 e finalmente no último ministério presidido por o sr. conselheiro JOSÉ LUCIANO DE CASTRO desde 20 de outubro de 1904 até 20 de março de 1906.

As atribuições do presidente do conselho de ministros veem expressas na citada lei de 23 de junho de 1855, que diz no artigo 2:— O presidente do conselho de ministros é o chefe do ministério. Nesta qualidade convoca as reuniões do conselho ordinária e extraordinariamente, tem voto sobre todos os negócios que nelas se tratarem, e é solidariamente responsável como todos os outros ministros de estado.

24. — Atribuições dos ministros ; vias de recurso.

Os ministros participam da acção política do govêrno, administram e em alguns casos julgam: daqui a divisão das suas atribuições em — *governativas, administrativas e contencioso-administrativas.*

A) — Atribuições governativas.

Conquanto no seu aspecto político mais particularmente pertençam ao direito constitucional, estas atribuições não são todavia estranhas ao direito administrativo. Á no seu desempenho a intervenção expressa do chefe do poder executivo, e são exercidas por meio de decretos.

B) — Atribuições administrativas.

a) — *Referenda.*

A *referenda* é a assinatura, que o ministro apõe nos actos emanados do chefe do estado. Dela vem aos ministros o nome de *secretários de estado.*

A referenda prende-se ao direito constitucional, como consequência do princípio da irresponsabilidade do chefe do estado e da responsabilidade ministerial. Liga-se ao direito administrativo, porque ela certifica a assinatura do chefe do estado e mostra que o acto referendado é conforme às regras do ramo de administração confiado ao respectivo ministro. Sem ela o acto não tem fôrça executória (1).

b) — Funções de administração.

Para fazer executar as leis, e bêm assim os decretos, regulamentos e mais actos do poder executivo e para assegurar o desempenho dos serviços públicos os ministros exercem a sua acção quer em relação às autoridades e mais funcionários, *ajentes* seus subordinados, quer em relação aos *particulares*.

a) Em relação aos *ajentes* os ministros procedem por via de *autoridade*, ou por via de *exame*.

O *direito de autoridade* manifesta-se por *ordens*, disposições ou mandados, e por *instruções*.

Ordens são determinações dirigidas aos subordinados para a execução de um acto. São dadas por meio de *ofícios*, isto é, de diplomas redijidos em fôrma de cartas.

Instruções dos ministros são actos nos quais êles desenvolvem as ordens dadas sôbre objectos de maior importância, o sentido e alcance de uma lei, de um regulamento, ou de um decreto. Umas são *individuais*, isto é, dirigidas a um só funcionário; outras são *colectivas*, isto é dirigidas para um mesmo objecto a todos os funcionários de uma mesma categoria ou ordem, e tomam então o nome de *circulares*.

As instruções dos ministros são por estes assinadas, ou de sua ordem assinadas por algum empregado superior da respectiva secretaria de estado. É claro que nestas instruções não intervem o chefe do estado.

O *direito de exame*, a que outros chamam *direito de emenda*,

(1) *Cart. const.*, art. 102.

consiste na faculdade que o ministro tem de anular ou de reformar os actos dos agentes colocados sob suas ordens, e quer *ex-officio*, quer sôbre consulta dos seus subordinados, quer sôbre reclamação da parte interessada. Os actos desta natureza que os ministros praticam teem o nome de *decisões* ou *resoluções ministeriais*.

As resoluções ministeriais, nos dois primeiros casos, são transmitidas por officio do director jeral respectivo. Às vezes, quando o assunto é de maior importância, ou a fim de revestir maior autoridade e valor mais persistente, a resolução figura como um acto do chefe do estado, sendo exarada em portaria.

Para os casos de reclamação, são as resoluções exaradas, por deferimento ou indeferimento, nos próprios requerimentos que contem as reclamações, se de outro desenvolvimento não carecerem.

β) Em relação aos *particulares* os ministros exercem a sua acção por meio de *actos de jerência*, como representantes legais do estado, e applicam-lhes as leis e os regulamentos por meio de decisões ou *resoluções* especiais ou individuais.

Os *actos de jerência* são relativos à fazenda pública. Os ministros, cada um no seu ministério, ora concluem verdadeiros *contratos civis* com os particulares, a fim de se assegurar a realização de diversos serviços públicos; ora pleiteiam em nome do estado, por intermédio do competente representante do ministério público, nos negócios contenciosos relativos aos serviços dos seus ministérios; e são os ordenadores superiores das despesas respectivas a êsses serviços.

Só nos ministros reside a representação necessária para contraírem obrigações em nome do estado, cada um no seu ministério.

Os contratos que os ministros celebram em nome do estado com empreiteiros ou fornecedores são revestidos de condições ou requisitos um tanto diferentes dos contratos ordinários; assim se diz que são celebrados com a fórmula administrativa. São communmente acompanhados de um caderno de encargos

ou condições, de fiança ou depósito de garantia, feitos mediante concurso público, e firmados com a assinatura dos funcionários que neles interveem por parte do estado, além da da outra parte contratante.

C) — *Atribuições contencioso-administrativas.*

Pode discutir-se se os ministros teem uma verdadeira jurisdição contenciosa e se elles são juizes de direito comum do contencioso administrativo relativamente aos negócios da respectiva secretaria de estado.

É êste um objecto, cujo estudo, segundo o nosso plano, tem cabimento em outra parte dêste trabalho.

D) — *Vias de recurso.*

As ordens, instruções e resoluções dos ministros não teem, quanto aos administrados, senão uma autoridade doutrinal; êstes pois, quando a medida prescrita lhes é aplicada, podem usar dos recursos que as leis lhes permitirem.

Também aquelles actos teem mero valor doutrinal para os tribunais, mantendo êstes a faculdade de applicarem a lei como a entenderem.

Os actos indicados, bem como os actos de jerência, podem suscitar diferentes espécies de recurso, conforme os casos; assim pode aver: —

a) A *reclamação* para o próprio ministro, ou, segundo uma mássima usada, — o recurso do ministro mal informado para o ministro melhor informado —, para que reforme o seu acto ou a sua decisão: é a *via graciosa*.

b) O recurso para os *tribunais civis* em matéria patrimonial, e para o *supremo tribunal administrativo*, nos casos em que as leis o autorizam, quanto a actos administrativos: é a *via contenciosa*

c) A *petição ao parlamento*, quando o ministro, praticando o acto no exercício do seu poder discricionário, mantém a sua decisão: é a *via parlamentar* (1).

(1) Vej. *Cart. const.*, art. 145 § 28.º, e lei constitucional de 24 de julho de 1885, art. 10, que substitui aquelle § 28.º

Em relação à via contencioso-administrativa, convém fazer o confronto da doutrina dos códigos administrativos de 1895 e de 1896 com a anterior.

Antes do código de 1895 do acto do ministro podia recorrer-se para o supremo tribunal administrativo por incompetência e excesso de poder, violação de lei ou regulamento, ou ofensa de direitos adquiridos, excepto em questões de propriedade ou de posse, ou que estejam sujeitas à competência de outros tribunais (1).

Pelos códigos de 1895 e de 1896 foi quasi que anulada esta poderosa garantia do cumprimento das leis pelos ministros e do seu respeito pelos direitos dos cidadãos, quer como simples particulares, quer como funcionários públicos. O código administrativo de 1895 no artigo 368 n.ºs 3 e 6, distinguindo, sem fundamento para o caso, entre *autoridades administrativas* e *ministros* ou *governo*, restringe a um limitadíssimo número de casos o recurso dos actos do ministro para o supremo tribunal administrativo; sendo ainda para notar a desigualdade com que são tratados no citado n.º 6 os funcionários do estado. O código de 1896 no artigo 352 n.ºs 3 e 6 encerra as mesmas disposições.

Felizmente que pela lei de 9 de setembro de 1908 sobre impostos e serviços públicos no artigo 89 *três* se voltou à doutrina anterior ao código de 1895.

25. — Traços gerais sobre responsabilidade ministerial.

Os ministros são constitucionalmente responsáveis pelos actos em que intervem o chefe do estado, pelos seus actos como ministros e pelos dos agentes seus subordinados.

O princípio da responsabilidade dos ministros deriva dos artigos 103 a 105 da carta constitucional, falando-se aí dos

(1) Dec. de 29 de julho de 1886, art. 5 §§ 2.º e 3.º; reg. de 25 de novembro de 1886, art. 1 n.º 3 e art. 24.

actos do poder executivo; mas também êles respondem pelos actos do poder moderador (1).

Além dos citados lugares, prendem ainda com esta matéria os artigos 37 e 41 § 2.º da carta constitucional, segundo os quais é da exclusiva atribuição da câmara dos deputados decretar que tem lugar a acusação dos ministros de estado, e é da exclusiva atribuição da câmara dos pares conhecer da responsabilidade dos secretários de estado.

Já anteriormente vimos a razão da responsabilidade ministerial, sendo esta uma consequência necessária da irresponsabilidade do chefe do estado. A referenda ou assinatura dos ministros nos actos emanados do chefe do estado importa o reconhecimento dessa responsabilidade. Nem salva os ministros da responsabilidade a ordem do rei vocal ou por escrito (2).

Não tomando aqui em conta a responsabilidade moral perante a própria consciência, perante o presente ou perante a história, podemos distinguir duas espécies de responsabilidade: — a *política* e a *judiciária* ou *legal*.

A *responsabilidade política* é colectiva ou individual, conforme o acto emanado de um ministro abranje ou não a política ou administração jeral do govêrno. O acto que provoca a responsabilidade pode emanar da só autoridade de um ministro, ou nascer de uma resolução proposta ao chefe do estado por acôrdo do conselho de ministros; e ainda que a referenda indique desde logo a pessoa contra quem se deve dirijir a acusação, a responsabilidade estende-se também aos ministros não referendários, se se mostrar que o chefe do estado adoptou aquella disposição, *ouvido o conselho de ministros*, ou, ainda quando não appareça tal fórmula, se com effeito foi deliberada, resolvida e aconselhada ao chefe do estado por todo o ministério. Se o acto se torna objecto de uma interpelação

(1) Lei constitucional de 24 de julho de 1885, art. 7, e lei constitucional de 3 de abril de 1896, art. 6.

(2) *Cart. const.*, art. 105.

e se a maioria da câmara o não aprova, os usos parlamentares pedem que o ministro ou mesmo todo o ministério se retire (1).

A *responsabilidade judiciária* pode ser civil ou penal.

A *Responsabilidade civil* conecsa com a responsabilidade criminal e a meramente civil são reguladas pelas disposições da legislação civil (2).

A *responsabilidade penal* supõe que os actos imputados constituem crimes: e em tal caso, se os crimes foram cometidos pelos ministros no exercício das suas funções, êles podem ser acusados, como ministros.

O artigo 104 da carta constitucional diz que — uma lei particular especificará a natureza dêstes delitos e a maneira de proceder contra êles —. Todavia, apesar de diferentes projectos de lei de responsabilidade ministerial terem sido apresentados, desde o de 1834 até o de 1905, ainda essa responsabilidade não foi definida ou ficada, nem determinado o seu processo por lei alguma.

É de notar que o código penal, tratando dos crimes contra a segurança do estado, previne no § único do artigo 143 o caso de ser ministro ou agente diplomático o agente dos crimes de que se ocupam os artigos 142 e 143.

26. — Número de secretarias de estado: aspecto teórico.

Dissemos que os ministros são os chefes das secretarias de estado ou *ministérios*, tomando assim a palavra *ministério* como equivalente à expressão *secretaria de estado*.

Todavia também se chama *ministério* ao *corpo ministerial*, ao conjunto dos ministros que estão à frente dos diversos ramos da administração pública; e até ao *edificio* onde funciona uma secretaria de estado.

(1) DIEUDONNÉ, obr. cit., n.º 80.

(2) *Cód. civ.*, art. 2361-2403.

Também na linguagem própria da ciência política se dá o nome de *gabinete* ao ministério ou conjunto dos ministros, e assim se diz: — foi organizado o gabinete ou ministério; e outras vezes a palavra *gabinete* se emprega para designar o governo de um país, dizendo-se, por exemplo: — o *gabinete de Saint-James*, como se diria: — o *governo inglês*; etc.

É como de secretarias de estado que aqui falamos dos ministérios.

Cada ministério abranje, dissemos já, uma grande secção, considerada como autónoma, da actividade administrativa do estado.

Convém todavia estudar a razão orgânica que preside à distribuição daquela actividade do estado pelos diversos ministérios. Ter-se á assim uma inteira compreensão das organizações positivas, e ver-se á se na vida dos estados elas correspondem às grandes distinções da actividade pública, que notámos sob o aspecto abstracto e científico a propósito dos fins e do sistema da administração e do direito administrativo.

A actividade administrativa do estado, entendida no mais largo sentido da palavra, determina-se, segundo ORLANDO, antes de tudo nestas três grandes divisões: — prover às relações com os *estados externos*; — prover às necessidades *internas* do estado; — procurar os *meios* para conseguir os fins superiores.

Mas estas duas últimas grandes secções da actividade do estado subdividem-se por sua vez cada uma em duas grandes partes, cada uma das quais pode por sua natureza diversa constituir um todo claramente determinado e orgánicamente autónomo.

Os fins que o estado deve prosseguir podem depender ou do conceito da *tutela jurídica*, ou do da *injerência social*.

Os meios ou podem consistir na *fôrça armada*, de que o estado necessita para se fazer respeitar externamente e para manter a ordem pública no interior; ou podem ser meios *económicos*, que se resolvem na organização das finanças públicas.

Conclui ORLANDO que assim, com um processo rigorosamente orgânico, se obtem cinco grandes divisões da actividade do estado, às quais corresponderia o conteúdo de cinco ministérios fundamentais :

- 1.º Relações com o exterior;
- 2.º Manutenção da ordem jurídica no interior;
- 3.º Injerência nas relações sociais;
- 4.º Fôrça armada;
- 5.º Meios económicos.

Os ministérios típicos correspondentes a estas grandes secções seriam, usando das denominações dominantes nas modernas organizações positivas :

- 1.º Ministério dos negócios estrangeiros;
- 2.º Ministério da graça e justiça;
- 3.º Ministério da administração interna;
- 4.º Ministério da guerra;
- 5.º Ministério da fazenda.

27. — Traços istóricos em relação a Portugal.

À constituição de 1822 no artigo 157 designava as seguintes secretarias de estado : — dos negócios do reino, da justiça, da fazenda, da guerra, da marinha, dos estrangeiros.

Desta disposição da constituição de 1822 se afastou a carta constitucional, a qual no artigo 101 diz que — averá diferentes secretarias de estado, e que a lei designará os negócios pertencentes a cada uma e seu número, as reunirá ou separará, como mais convier.

Entendeu a carta constitucional que não podia ficar-se *a priori* o número das secretarias de estado ; êle tem de variar segundo a extensão do país e a multiplicidade dos negócios.

Pondo de lado o rejime anterior á carta constitucional, quanto ao qual pode ver-se o dr. JUSTINO DE FREITAS (1) e

(1) Obr. cit., p. 32 e s., not. (a).

o sr. dr. LOPES PRAÇA (1), e falando sómente do período constitucional posterior à carta, diremos que, estabelecida a rejência do reino em nome de D. MARIA II por decreto de 15 de junho de 1829, e instalada essa rejência na ilha Terceira (Angra do Eroísmo) em 15 de março de 1830, nomeou esta rejência nesse mesmo dia como ministro e secretário de estado, único para todos os negócios, a LUIS DA SILVA MOUSINHO D'ALBUQUERQUE. Pouco depois porém reconhecia-se que não bastava um só ministro, e em 2 de junho de 1831 era decretada a criação de outro lugar de ministro, ficando a seu cargo as repartições de guerra e marinha, e depois também, desde 10 de outubro seguinte, a dos negócios estrangeiros.

Em 3 de março de 1832 D. PEDRO IV chega à ilha Terceira, assume a autoridade suprema em nome da rainha, dissolve a rejência e nomeia três ministros, e encarrega cada um deles de duas pastas, dando-se uma como interina. Vê-se pois que se consideram então como existentes seis secretarias de estado, embora só em 24 de setembro de 1834 fôsem de facto todas providas separadamente. Estas secretarias de estado eram as já anteriormente designadas na constituição de 1822.

A estas seis secretarias de estado foi por decreto de 30 de agosto de 1852 adicionada a das obras públicas, comércio e indústria, com serviços que até então eram dependentes do ministério do reino.

O lugar de ministro dos negócios estrangeiros foi suprimido por decreto de 31 de dezembro de 1852, passando as suas atribuições para o presidente do conselho de ministros, ou para outro dos ministros, se as conveniências o aconselhassem; mas o ministério dos negócios estrangeiros, foi por lei de 1 de junho de 1866 restabelecido nos termos da legislação anterior; e, embora novamente se determinasse a sua supressão no artigo 4 do decreto de 22 de junho de 1870, que criou o ministério da

(1) Obr. cit., t. III, p. 17.

instrução pública, como as côrtes não confirmaram tal acto ditatorial, foi aquele ministério considerado subsistente, por fôrça do disposto na lei de 27 de dezembro de 1870, e não subsistente ou extinto o da instrução pública, tendo as funções do respectivo ministro o seu termo em 31 de dezembro do mesmo ano. Depois, por decreto ditatorial de 5 de abril de 1890, ainda foi criado o ministério da instrução pública e belas artes com serviços na maior parte dependentes até aí do ministério do reino e com alguns do das obras públicas. Ficaram então oito ministérios ou secretarias de estado. Mas o decreto com fôrça de lei de 3 de março de 1892 extinguiu êste ministério da instrução pública e belas artes; e assim ficaram outra vez sete ministérios.

SECÇÃO II

Actual organização das secretarias de estado entre nós

28. — Traços jerais.

A acção de cada ministério não se limita ao trabalho interno da secretaria; estende-se pelo território do estado e pode ainda manifestar-se em território extranho. Mas a composição especial do estado portuguez, como estado colonial, determinando a existência de um ministério especial que se ocupa da vida própria das colónias, faz com que os demais ministérios restrinjam a sua acção ao território do continente do reino na Europa e ao das ilhas adjacentes, salva a acção expansiva internacional do ministério dos negócios estrangeiros por meio dos seus agentes diplomáticos e consulares.

Tratando-se de organização de ministérios, fácil é ver que o assunto tem sobretudo importância sob o seu aspecto positivo nacional. Falaremos pois dêste objecto em relação ao estado portuguez.

Como diz o sr. dr. LOPES PRAÇA (1), é de fácil intuição que existem serviços comuns a todos os ministérios respectivamente à alta administração do estado, às matérias legislativas e à administração ordinária, e estes serviços caberiam numa lei orgânica; que em relação aos serviços especiais poderiam ser mais facilmente classificados, se os encarássemos no seu conjunto, e a sua expedição poderia ser regulada com mais prontidão, acêrto e economia; que as reformas isoladas de cada secretaria, ainda nas suas especialidades, independentemente da reorganização das outras secretarias, serão inevitavelmente incompletas e imperfeitas, e alimentarão um espirito de egoísmo e de sobrançeria incompatível com o rejime constitucional, criando desigualdades injustificáveis entre os funcionários de cada secretaria, e tendendo a estabelecer um isolamento perigoso e nocivo em muitos dos serviços públicos; que é indubitável que não obstante a especialidade dos serviços a cargo de cada uma das secretarias de estado, os serviços de uma se ligam com os de outra secretaria por meio de um ponto de contacto, sendo de toda a conveniência o acôrdo na expedição dêsses serviços, não esquecendo que a uniformidade orgânica na sua expedição muito contribuiria para a boa e económica administração do estado.

Antes do decreto de 25 de novembro de 1897 não existia, e ainda depois dêle pode dizer-se que não existe, entre nós uma lei orgânica jeral das secretarias de estado. Não é, com efeito, fácil a elaboração de uma tal lei; mas ela corresponderia à bem manifesta conveniência de imprimir unidade e harmonia na expedição dos negócios a cargo das diferentes secretarias de estado.

Usando da autorização conferida no artigo 32 n.º 6 da lei de 3 de setembro de 1897, procurou o govêrno estabelecer no citado decreto de 25 de novembro, publicado pela presi-

(1) Obr. cit., t. III, p. 35.

dência do conselho de ministros, preceitos jerais comuns às diversas secretarias de estado.

O preâmbulo dêsse decreto diz ser conveniente que se observem, quanto possível, na reforma dos serviços a cargo das diversas secretarias de estado as mesmas normas de organização e de funções, garantias, vencimentos e responsabilidades dos respectivos funcionários.

Pelo artigo 2, os serviços das secretarias de estado com excepção da secretaria da guerra, do conselho do almirantado (1) e dos serviços técnicos da direcção jeral do ultramar e do ministério das obras publicas, serão distribuídos por direcções jerais e repartições, e por secções, sendo conveniente; e o pessoal superior de cada direcção jeral será constituído por um director jeral, chefes de repartição, primeiros officiais, segundos officiais e amanuenses. As secções serão dirigidas por um primeiro ou segundo official; e poderá aver aspirantes nos ministérios, em cujos quadros ouver já tais lugares (2).

O pessoal menor de cada secretaria de estado servirá em todas as direcções jerais que a constituírem, e terá um chefe, continuos, correios a cavallo e correios a pé. Averá também serventes, mas estes não se consideram empregados públicos, podendo ser livremente contratados e despedidos dentro da verba autorizada na tabela de distribuição da despesa de cada ministério (3).

As funções de secretário jeral do ministério serão desempenhadas pelo respectivo director jeral, ou, avendo mais de um, pelo que for nomeado para êsse fim; e as de arquivista por o empregado que for escolhido pelo secretário jeral (4).

Os lugares de directores jerais serão de livre nomeação do

(1) Substituído pela maioria jeneral da armada.

(2) Dec. de 25 de novembro de 1897, art. 2 §§ 1.º e 2.º

(3) Cit. dec., art. 3 e § ún.

(4) Cit. dec., art. 4.

governo; os chefes de repartição serão providos entre os primeiros officiaes, ou entre os segundos, quando aquelles não tenham e estes sim habilitações scientificas ou idoneidade, ou por concurso, quando nem uns nem outros as tenham (1).

Os lugares de chefes das repartições centrais ou do gabinete do ministro serão de comissão e de livre nomeação dos respectivos ministros entre os empregados das direcções jeraes dos ministérios (2).

Os chefes de secção serão nomeados sôbre proposta do director jeral. Os lugares de primeiros officiaes serão providos alternadamente entre segundos officiaes e por concurso (3).

Os lugares de segundos officiaes serão também alternadamente providos por concurso e por promoção dos amanuenses mais antigos (4).

Os amanuenses serão providos por concurso (5).

Deveríamos nesta secção estudar cada uma das secretarias de estado, sob o duplo aspecto dos *serviços internos* ou *centrais* e dos *serviços externos*, expondo, quanto aos serviços internos, a constituição interior da secretaria, a designação do pessoal e das suas attribuições e outros esclarecimentos respeitantes à disciplina e ao serviço, e dando, quanto aos serviços externos, uma indicação sumária dêsses serviços e as linhas

(1) Cit. dec., art. 5 e 6 e § 1.º

(2) Cit. dec., art. 6 § 2.º

(3) Cit. dec., art. 7.

(4) Cit. dec., art. 8.

(5) Cit. dec., art. 9. O disposto nos artigos citados do referido dec. de 25 de novembro de 1897 não prejudicará as disposições da lei de 26 de junho de 1883 e do dec. de 27 de agosto de 1884, quanto a empregos civis, a favor dos officiaes inferiores do exercito, nem os decretos especiais sôbre empregados adidos (cit. dec. de 1897, art. 27).

A antiguidade regular-se-á pela data da posse, preferindo o mais velho em igualdade de circunstâncias, e no respectivo cómputo será descontado o tempo de suspensão e o de licença quando esta exceda a um mês em cada anno (cit. dec., art. 10 § 3.º).

Um decreto da mesma data de 25 de novembro de 1897, e também publicado pela presidência do conselho de ministros, mandava proceder em todos os ministérios à immediata organização dos quadros do pessoal das respectivas secretarias e das repartições que delas directamente dependiam.

gerais das organizações respectivas. Todavia a falta de tempo obriga-nos a restringir êste estudo ao ministério do reino, fazendo-o ainda resumidamente.

§ 1.º

Ministério do reino

29. — Serviços internos.

A) — Organização interior da secretaria.

Os decretos de 23 de dezembro de 1897, de 4 de outubro de 1899, n.º 2 de 24 de dezembro de 1901 e de 19 de agosto de 1907, artigo 24, mostram que esta secretaria de estado se compõe de 4 direcções jerais: — 1.ª, *de administração política e civil* — 2.ª, *de instrução primária* — 3.ª, *de instrução secundária, superior e especial*, e — 4.ª, *de saúde e beneficência pública*.

a) Direcção jeral de administração política e civil. — Esta direcção jeral compõe-se de duas repartições: a 1.ª compreende a administração política e a segurança pública; a 2.ª a administração civil.

A distribuição dos assuntos por as duas repartições corresponde, embora não com pleno rigor, às denominações respectivas. Devemos entretanto notar que o expediente relativo aos actos do poder moderador, à nomeação de funcionários da casa real, aos actos da vida civil da família real, às solemnidades da côrte, etc., expediente que está a cargo do poder executivo, corre pela 1.ª repartição desta direcção jeral.

b) e c) Direcção jeral da instrução primária e Direcção jeral da instrução secundária, superior e especial. — Pelo título II, artigos 24 e seguintes, do decreto com fôrça de lei de 19 de agosto de 1907, foram reorganizados os serviços da direcção e administração jeral da instrução pública dependentes do ministério do reino, ficando a cargo de duas direcções jerais: — direcção jeral da instrução primária, e direcção

geral da instrução secundária, superior e especial. Cada uma destas direcções jerais abranje três repartições.

Um decreto de 21 de outubro seguinte aprova o regulamento para a execução do referido título II do decreto de 19 de agosto de 1907, desenvolvendo-se no dito regulamento a distribuição dos serviços da instrução por as três repartições de cada uma das duas designadas direcções jerais.

d) Direcção jeral de saúde e beneficência pública. — No uso da autorização conferida ao govêrno pela lei de 12 de junho de 1901 foi reorganizada esta direcção jeral, publicando-se nesse intuito o regulamento jeral dos serviços de saúde e beneficência pública, aprovado por decreto de 24 de dezembro do mesmo ano. Segundo êste diploma, a direcção jeral de saúde e beneficência pública compõe-se de uma inspecção jeral e de duas repartições: a de saúde e hygiene pública e a de beneficência pública.

Distribuídos são os assuntos por as repartições segundo as denominações destas; convindo todavia notar que por a 2.^a corre a fiscalização, quanto aos bens dos ospitais, misericórdias, etc., e ao que respeita à tutela e atribuições do govêrno sôbre irmandades e institutos de piedade ou beneficência.

e) Repartição de contabilidade. — Junto do ministério do reino funciona a 3.^a repartição da direcção jeral da contabilidade pública, direcção jeral que forma parte orgânica do ministério da fazenda (1).

(1) Antes de 1831 cada ministério tinha a sua repartição de contabilidade, constituindo uma parte orgânica do mesmo ministério. Depois da lei de 25 de junho e do regul. de 31 de agosto de 1881 a contabilidade pública foi centralizada no ministério da fazenda, organizando-se a direcção jeral da contabilidade pública, com repartições correspondentes aos diversos ministérios, as quais funcionam junto destes.

Tendo sido criado um ministério da instrução pública e belas artes em 1890, uma nova repartição de contabilidade (a 10.^a) ficou funcionando junto dêste ministério (lei de 7 de agosto e dec. de 14 de setembro de 1890); mas a supressão do dito ministério em 1892 (dec. de 3 de março) importou a supressão dessa 10.^a repartição de contabilidade.

Pela reforma do ministério da marinha e ultramar de 1892 (dec. de 14 de agosto e de 19 de dezembro) as duas repartições de contabilidade que funcionavam junto dêste ministério, uma

Esta 3.^a repartição de contabilidade tem a seu cargo :

α) a coordenação do orçamento das despesas do ministério do reino, a organização da tabela das despesas auctorizadas, a organização das contas da jerência e do exercício ;

β) a fiscalização das folhas de vencimentos do pessoal das repartições e dos estabelecimentos dependentes do ministério do reino ;

γ) as ordens de pagamento das despesas do ministério do reino ;

δ) o exame das contas prestadas pelas repartições de fazenda e pelos estabelecimentos e repartições do ministério, e a expedição dos avisos de conformidade aos exactores da fazenda ;

ε) o inventário da mobília e das joias do ministério do reino ; etc.

B) — *Pessoal.*

Divide-se o pessoal da secretaria em *maior e menor.*

Do pessoal maior á as seguintes categorias: *directores jeraes, chefes de repartição, 1.^{os} officiais, 2.^{os} officiais e amanuenses.*

Do pessoal menor á: *porteiro, contínuos, correios a cavallo e correios a pé.*

Á também *serventes*, mas estes não fazem parte do quadro.

na direcção jeral da marinha e outra na direcção jeral do ultramar, passaram de novo a formar parte orgânica d'êle, sendo separadas da direcção jeral da contabilidade pública. Para armonizar a numeração das repartições desta direcção jeral, veio o dec. de 30 de dezembro do mesmo ano dividi-la em oito repartições, — uma central e mais sete numeradas de 1.^a a 7.^a Mas por lei de 3 de setembro de 1897, art. 34, foram aquellas duas repartições de contabilidade novamente transferidas para o quadro da direcção jeral de contabilidade pública, elevando o seu número a dez, — uma central e nove numeradas, ficando porém com a numeração de 8.^a e 9.^a aquellas duas repartições vindas do ministério da marinha e ultramar, quando antes da reforma d'êste ministério de 1892 tinham a numeração de 6.^a e 7.^a; até que por o dec. de 30 de junho de 1898, que deu nova organização à secretaria da fazenda, aquellas repartições (art. 5) voltaram a ser a 6.^a e 7.^a Junto pois do ministério da fazenda funcionam actualmemente a repartição central e a 1.^a e 2.^a repartições da direcção jeral de contabilidade; e junto dos outros ministérios e seguindo a ordem da sua designação funcionam pela ordem da sua numeração as restantes repartições daquela direcção jeral, sendo a 3.^a repartição de contabilidade a que funciona junto do ministério do reino.

O cargo de *secretário jeral* do ministério é desempenhado por um dos directores jerais.

O director jeral tem o título de conselho, como chefe superior da administração.

C) — Atribuições dos empregados.

Ao *secretário jeral*, como chefe que é da secretaria, compete:

- a) receber e distribuir a correspondência e mais papeis;
- b) fazer cumprir no ministério as leis, regulamentos e ordens do ministro;
- c) manter a ordem;
- d) ter sob a sua inspecção os selos do ministério, a chave da caixa dos requerimentos, o arquivo e a biblioteca;
- e) superintender no serviço do pessoal menor; conceder-lhe licenças e aplicar-lhe penas disciplinares; propôr para as respectivas vacaturas;
- f) vijiar a parte económica da secretaria, quanto á escrituração das despesas e quanto ao seu pagamento e ao dos ordenados dos empregados.

Nos seus impedimentos é substituído por outro director jeral do ministério.

O director jeral —

- a) regula os trabalhos das repartições da direcção jeral;
- b) decide os negócios, segundo as leis e os regulamentos; e resolve as dúvidas expostas por as autoridades ou chefes de estabelecimentos subordinados;
- c) assina o expediente preparatório, as comunicações, as certidões e os anúncios officiais;
- d) apresenta ao ministro para despacho, devidamente processados, os negócios que tiverem de ser superiormente resolvidos, dando o seu parecer escrito ou verbal;
- e) propõe as penas disciplinares para os empregados;
- f) formula com os chefes de repartição as propostas de lei, os decretos e os regulamentos que o ministro lhe incumbir;
- g) dá ao ministro os esclarecimentos que éste lhe pedir

sobre os serviços da sua competência e propõe-lhe melhoramentos e reformas;

h) concede licenças até oito dias aos seus subordinados.

Faz as vezes do director jeral o chefe de repartição designado pelo ministro ou o mais antigo.

Os *chefes de repartição* —

a) dirigem o expediente da respectiva repartição;

b) relatam os negócios que tem de ser presentes a despacho do ministro, instruindo-os com todas as informações e documentos; etc.

A falta do chefe de repartição é suprida pelo 1.º official que o ministro designar.

Os *1.ºs officiais* —

a) dirigem as secções de serviço que lhes são incumbidas e coadjuvam os chefes; etc.

b) como chefes de secção, relatam os negócios, mas o chefe da repartição pode opinar diferentemente.

Os *2.ºs officiais* desempenham funções análogas às dos 1.ºs officiaes, podendo mesmo substituir o chefe da repartição respectiva na falta dêste e do 1.º official.

Um dos 2.ºs officiais é o *arquivista* do ministério, desempenhando as funções de tal mester.

Os *amanuenses* escreturam os diplomas, livros, rejistos e documentos do serviço da secretaria; etc.

O *porteiro* —

a) transcreve no *livro da porta* os despachos da secretaria, conforme as notas que lhe forem transmitidas pelas repartições;

b) sela os diplomas que de tal careçam;

c) distribui e fiscaliza os serviços dos contínuos e correios; etc.

D) — *Diversas disposições*: —

a) *Sobre a disciplina*. — As penas disciplinares vão desde a repreensão até a demissão.

A *repreensão* pode ser dada pelo director jeral ou pelo ministro.

A *suspensão* até cinco dias pode ser imposta pelo director geral, da qual dará logo parte ao ministro, que a poderá levantar. A suspensão priva, enquanto dura, do exercício do emprêgo e dos vencimentos correspondentes. Em regra, o empregado antes de suspenso ou demitido deve ser ouvido.

b) *Sobre o serviço.* — O serviço é das 10 oras da manhã às 4 da tarde. O pessoal menor comparece uma ora antes. Os empregados internos assinam à chegada o *livro do ponto*, o qual estará para êsse fim sôbre a mesa do director geral, e êste uma ora depois da da entrada legal encerra o ponto com a sua rubrica. O empregado que entrar depois considera-se em falta, salvo se justificar a demora, o que será declarado no livro.

Em cada repartição á um *livro de entrada*, em que se nota a entrada de todos os negócios e papeis, e o andamento que lhes vai sendo dado até final resolução; á também o *livro dos negócios expedidos*.

As autoridades e repartições subordinadas ao ministério, nos officios que lhe dirijirem sobre assuntos já tratados em officios do mesmo ministério, notarão à marjem a direcção, repartição, livro e número que nestes últimos officios ouverem sido indicados.

Na direcção á um *cadastro do pessoal* seu dependente.

À entrada de cada ministério á uma *caixa* para requerimentos e memórias que os interessados dirijam à secretaria, não podendo ser directamente entregues aos empregados.

30. — Serviços externos.

Na esfera da competência do ministério do reino entram os diferentes serviços de administração interna (por isso em outros estados se lhe chama ministério do interior ou dos negócios internos) que, por seu desenvolvimento e pela importância especial que atinjam, dêle se não destacaram, dando orijem a outras secretarias de estado. É também por isso que êste ministério tem mais pronunciada acção directora e superior

importância, bastando notar que lhe pertencem a alta vijilância política do estado, a policia de segurança, os assuntos de sanidade pública, a instrução jeral nos seus diversos graus, com seus estabelecimentos, bibliotecas públicas e museus, a tutela das circunscrições territoriais autárquicas e a de muitos institutos de utilidade pública, etc.

Sendo-nos impossível falar de todos os serviços externos dependentes dêste ministério, limitar-nos-emos a só resumidamente dar noticia de alguns dêles.

A) — Divisão do território.

A divisão orgânica ou divisão administrativa civil do território é dependência do ministério do reino, na sua execução, depois de estabelecida pela lei, salva a faculdade que, quanto a freguesias, a lei confere ao govêrno por êste ministério do reino ou aos governadores civis (1). Esta divisão é actualmente, para o continente do reino de Portugal e Algarves e para as ilhas adjacentes, em *distritos, concelhos e paróquias* ou freguesias.

Diferentes serviços públicos, tanto do ministério do reino como de outras secretarias de estado, se adaptam a esta divisão; para outros serviços estabelecem-se divisões especiais, ainda às vezes relacionadas com esta.

B) — Segurança pública.

Os serviços de segurança pública dependentes do ministério do reino são desempenhados pelos corpos das guardas municipais e da policia civil.

a) — As guardas municipais são corpos militares colocados ao serviço do ministério do reino em tempo de paz. Em tempo de guerra passam ao serviço do ministério da guerra. São corpos compostos de cavalaria e infantaria. Servem simplesmente nas cidades de Lisboa e Porto, sob um comando jeral com sede em Lisboa, e avendo dois segundos comandantes, um em Lisboa e outro no Porto.

(1) *Cód. adm.*, art. 3 § 1.º e art. 160.

b) — Os *corpos de policia civil* são distritais, avendo um para cada distrito; á porém organizações especiais para o de Lisboa e para o do Porto, e uma organização jeral para os dos demais distritos.

Os serviços de policia do distrito de Lisboa compreendem os serviços de *policia civil* e os de *policia de investigação*. Os primeiros dividem-se em duas secções: a de *segurança pública* e a de *inspecção administrativa*, e competem a um corpo de policia civil composto de um comandante (oficial superior do exército), coadjuvado por três oficiais, de chefes de esquadra, cabos de secção e guardas. A policia de investigação compete ao *juízo de instrução criminal*, ao qual pertencem, dentro da área da comarca de Lisboa, a *policia de investigação criminal* e a *policia preventiva*; e está a cargo de um juiz de direito de 1.^a classe, de chefes de policia e agentes e de guardas do corpo da policia civil.

Os serviços de policia do distrito do Porto compreendem a *policia administrativa, judiciária, preventiva e de segurança*. Estão a cargo de um commissário jeral (bacharel em direito), dois inspectores (oficiais militares), chefes de esquadra, 1.^{os} cabos, 2.^{os} cabos e guardas.

Nos demais distritos á corpos de policia civil, compostos de chefes de esquadra, cabos e guardas; tendo superiormente a êste pessoal nos distritos de Braga e Coimbra commissários de policia, e sendo as funções dêstes nos outros distritos desempenhadas pelos administradores dos concelhos sedes dos mesmos distritos, conforme forem vagando os antigos lugares de commissários (1).

C) — *Instrução*.

A instrução dependente do ministério do reino está organizada em três graus: *instrução primária, secundária e superior*.

(1) Quanto a corpos de policia, vej. o *Cód. adm.*, art. 130, podendo referir-se o corpo de policia de Setúbal, autorizado pelo dec. de 5 de janeiro de 1899, e ao qual também respeita o dec. de 11 de maio de 1901.

Á também a *instrução de belas artes* e a *instrução especial*.

a) Na *instrução primária* á o ensino elementar, o complementar e o normal, correspondendo-lhes escolas elementares, complementares e normais.

Para o serviço de inspecção á as circunscrições escolares, compostas de círculos escolares.

As escolas normais são principalmente para abilitação de professores, avendo também escolas distritais para o mesmo fim; aquellas só nas cidades de Lisboa, Porto e Coimbra e distintas para os dois secsos, estas nas sedes dos outros distritos e mistas.

b) A *instrução secundária* é ministrada nos liceus. Além de um liceu em cada sede de distrito, com excepção de Lisboa e Porto, que teem mais de um, á ainda liceus, mais ou menos incompletos, em outras cidades ou vilas como Lamego, Amarante, Guimarães, etc.

Á liceus nacionais-centrais e liceus nacionais; nestes só se professa o curso jeral, naqueles também o curso complementar (1).

c) A *instrução superior* tem como principal instituto a universidade de Coimbra, com as cinco faculdades de teolojia, direito, medicina, matemática e filosofia e o curso de farmácia, e os estabelecimentos anecsos. Seguem-se a escola politécnica de Lisboa, a academia politécnica do Porto, as escolas médico-cirúrjicas de Lisboa e Porto e ainda a do Funchal, o curso superior de letras, etc.

d) As *belas-artes* são professadas nas academias de belas-artes de Lisboa e Porto e no conservatório real de Lisboa.

e) Á diversos estabelecimentos ligados aos já enunciados institutos; mas á também outros que a êles não estão adstri-tos. Assim, dêstes últimos lembraremos: a biblioteca nacional

(1) A instrução secundária também pode ser ministrada em institutos municipais, usando as câmaras municipais da atribuição que lhes confere o n.º 28 do art. 5o do código administrativo. Veja-se, como exemplo, o dec. de 3 de setembro de 1903, quanto a Chaves.

de Lisboa, o arquivo da Torre do Tombo e as bibliotecas públicas de Évora, Braga, Castelo Branco, Vila Real e Ponta Delgada, que são estabelecimentos subordinados à inspecção geral das bibliotecas e dos arquivos públicos; a imprensa nacional; a academia real das ciências; etc.

D) — *Saúde e beneficência.*

a) *Saúde.* — À serviços de sanidade marítima e de sanidade terrestre.

Os serviços de *sanidade marítima* estão a cargo de estações de saúde em diversos portos do continente e das ilhas adjacentes as quais teem como chefes *guardas-mores de saúde*.

Os serviços de sanidade marítima de Lisboa teem uma organização especial. À frente de tais serviços está um inspector de sanidade marítima; estes serviços comprehendem uma estação de saúde, um lazareto e um posto marítimo de desinfecção. No lazareto efectuam-se as quarentenas de passageiros de navios, quando ordenadas por virtude de grave doença epidémica.

Os serviços de *sanidade terrestre* podem ser de sanidade urbana e de sanidade rural.

Os serviços de sanidade terrestre de Lisboa e Porto obedecem a disposições especiais.

Nas sedes dos outros distritos á um *delegado de saúde*; nas sedes dos concelhos á um *sub-delegado de saúde*.

Nas ilhas adjacentes os guardas-móres de saúde são conjuntamente sub-delegados de saúde.

b) *Beneficência.* — Não á uma organização jeral de beneficência pública; á sim institutos de iniciativa particular, tendo cada um a sua lei orgânica, embora devendo nesta observar-se certos preceitos jerais da legislação. Restrito a estabelecimentos de beneficência pública de Lisboa, á, além de outros regulamentos anteriores, principalmente o decreto de 24 de dezembro de 1901, que reorganiza a inspecção e superintendência desses estabelecimentos, e que também insere disposições acêrca dos serviços de beneficência pública de fóra de Lisboa.

TÍTULO II

Órgãos de consulta

CAPÍTULO I

Parte doutrinal

31. — Princípios gerais.

Dissemos que, segundo o nosso plano, tínhamos de considerar na administração central as autoridades centrais e os agentes consultivos dessa administração.

Se a administração activa central tem a seu cargo a aplicação das leis de interesse geral às relações dos cidadãos com o estado, a administração consultiva cumpre esclarecer aquela com os seus conhecimentos especiais na resolução dos negócios ocorrentes, que por sua importância exijam esse concurso; e isto tanto sob o carácter *técnico*, como sob o carácter *jurídico* das decisões ou actos administrativos, os quais muitas vezes por sua complexidade prendem com problemas, que demandam estudos especiais e preparação adequada, ou teem um aspecto legal, que pode exijir o exame de antecedentes e de circunstâncias complicadas.

Daqui deriva a necessidade de organismos consultivos na administração. A constituição desses órgãos é naturalmente *colegial*, diferentemente do que se dá, como vimos, com a administração activa central. Outra qualidade está na especialidade da instrução, a fim de poder elucidar com acerto e consciência a administração activa. A sua acção deve limitar-se a emitir pareceres ou consultas.

STEIN entende que os corpos consultivos são supérfluos, desde que o sistema da administração livre tenha atinjido o

seu desenvolvimento mais perfeito. Um govêrno forte e ilustrado não terá necessidade dêles; um govêrno incapaz e inepto tornar-se-á seu escravo. O govêrno deve saber o que quer e o que faz. Em casos de necessidade particular pode sempre dirigir-se a omens técnicos ou recorrer às informações públicas ou à cooperação dos corpos administrativos autónomos. Se o govêrno não sabe o que quer, torna-se o ludíbrio dos corpos consultivos, que lhe impõem as suas deliberações; e em tal caso seria preferível ter officios responsáveis em vez de conselhos irresponsáveis. Assim, a existência de tais corpos é um sinal de decadência e de má administração.

Outros escritores estabelecem o seguinte dilema:—ou os corpos consultivos assumem a autoridade e fôrça necessárias para vincularem as deliberações dos agentes activos, e em tal caso a responsabilidade dêstes fica inteiramente elidida, sem que se lhe substitua a responsabilidade dos órgãos consultivos;—ou os pareceres dêstes são normalmente postos de lado pela administração activa, e então os órgãos consultivos constituem no organismo administrativo uma mola não só inútil, mas até prejudicial, porque embaraçam e demoram a acção administrativa.

Nas críticas apresentadas esquece-se a natureza específica da função consultiva. É regular que os pareceres dos órgãos consultivos influam para as decisões da administração activa; mas isto não importa a eliminação nem diminuição da responsabilidade da administração activa, porque tais pareceres não obrigam nem se impõem à sua vontade, a qual é livre em os aceitar ou rejeitar. Aceitando-os, assume todavia a responsabilidade do acto, pois que podia rejeitá-los. O acto é portanto sempre uma manifestação da vontade do agente activo, embora esteja de harmonia com o parecer do órgão consultivo.

E nem é inútil a função do agente consultivo, ainda nos casos em que as suas consultas não são acatadas pela administração activa, pois que em tais casos maior e mais grave se torna a responsabilidade desta.

32. — Espécies de consultas e seus efeitos legais.

A consulta pode ser considerada em relação ao agente que a provoca, ao agente que a emite, e aos seus efeitos legais.

As consultas podem ser *exigidas* ou pedidas ao agente consultivo, bem como podem ser da *iniciativa* do dito agente.

No primeiro caso, a exigência pode ser feita—ou em virtude de uma determinação legal, — ou espontâneamente. Assim, para o consultante, que exige a consulta, esta é *obrigatória*, ou *facultativa*; para o consulente, agente que dá a consulta, esta é sempre *obrigatória*.

No segundo caso, isto é, quando a consulta é da iniciativa do agente consultivo, a consulta é sempre *facultativa*.

A distinção, quanto ao primeiro caso, da consulta em obrigatória e facultativa é importante. Com efeito, se uma disposição legal ordenar que não seja praticado um acto ou tomada uma resolução sem prévia consulta de um determinado agente, a preterição desta formalidade importa a anulabilidade do acto ou da deliberação, podendo por meio do recurso competente pedir-se a sua anulação com o fundamento da violação da lei ou preterição das formalidades legais.

Outro tanto se não dá, quando a consulta é facultativa, isto é, espontâneamente pedida, porque em tal caso a validade do acto, da deliberação ou resolução não depende da consulta prévia.

O código administrativo dá-nos exemplos de consultas obrigatórias, tanto em relação à administração central (1), como à local (2); e igualmente os dá de consultas facultativas, tanto também em relação à administração central (3), como à local (4).

Deve também notar-se que na consulta obrigatória para o

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 3 §§ 1.º e 4.º, 17, 53, 55 n.º 4, 64 § 1.º, 149 cond. 5.ª, 150, 151, etc.

(2) Vej. *Cód. adm.*, art. 40 n.ºs 4, 5 e 6, 52, 160 e § 1.º, etc.

(3) Vej. *Cód. adm.*, art. 53, 178, etc.

(4) Vej. *Cód. adm.*, art. 40 n.º 2, 52, 178, 417, etc.

consultante á casos em que êste tem de conformar-se com a consulta. Como exemplos, podem citar-se a lei de 19 de agosto de 1848 sôbre transferência e recondução dos juizes de direito de primeira instância, nos casos dos artigos 1, 3 § 4.º e 8 da citada lei, para as quais se exige voto afirmativo do conselho de estado; e, sôbre demissão de professores de instrução superior, o decreto de 20 de setembro de 1844, artigo 179, confirmado por lei de 29 de novembro do mesmo ano, e seguindo o regulamento de 16 de julho de 1845, artigo 22 n.º 14, mandado pôr em observância pela lei de 19 de agosto de 1848, artigo 1 § 1.º.

Como as consultas exigidas ou pedidas são obrigatórias para o agente consultivo, êste, não respondendo, desobedece à ordem superior e fica por isso sujeito a sanção penal.

33. — Divisão da matéria.

Podem distinguir-se duas ordens de agentes centrais de consulta:—uns, que são comuns a todos os ministérios, podendo por qualquer dêles ser consultados;—outros, que são especiais para cada uma das secretarias de estado.

CAPÍTULO II

Ajentes comuns aos diversos ministérios

34. — Observação preliminar.

Deverá indicar-se o conselho de ministros como corpo consultivo comum aos diversos ministérios.

A lei de 23 de junho de 1855 no artigo 2 § único diz:— Todos os negócios importantes, especialmente os que respeitarem a assuntos que tenham de ser levados ao corpo legislativo, ou que, na conformidade da carta constitucional e das

leis, devam ser submetidos ao conselho de estado, serão tratados e decididos em conselho de ministros.

É certo que cada ministro prepara na sua secretaria, quer as propostas de lei para serem submetidas ao parlamento, quer os regulamentos de administração pública, ou seja em virtude de uma disposição de lei ou por caberem nas atribuições do seu poder administrativo, quer quaisquer outros negócios, os quais todos, desde que se achem compreendidos na citada disposição da lei de 23 de junho de 1855, são presentes a conselho de ministros; e o mesmo ministro pode tirar esclarecimento e conselho da discussão avida no conselho de ministros. Não é todavia este o intuito capital que a citada lei tem em vista com a referida disposição, mas sim que, tratando-se de assuntos que prendem com a marcha governativa do ministério ou com objecto importante da administração superior do estado, como a responsabilidade de tais actos se reflecte sobre todo o gabinete, elles teem de ser tratados e decididos em conselho de ministros, como dizem as últimas palavras da disposição citada; e assim a função do conselho de ministros é propriamente de deliberação e não de consulta.

35. — Conselho de estado.

A lei de 3 de maio de 1845 estabeleceu as bases para a reorganização do conselho de estado, bases que foram desenvolvidas no rejimento de 16 de julho seguinte.

Este rejimento de 16 de julho de 1845 foi substituído pelo regulamento de 9 de janeiro de 1850.

O decreto ditatorial de 9 de junho de 1870 separou o conselho de estado politico, criado pelo artigo 107 da carta constitucional, do conselho de estado administrativo, a que deu o nome de supremo tribunal administrativo; transferiu as atribuições que pertenciam à secção administrativa do conselho de estado para o procurador jeral da coroa e fazenda em conferência com os seus ajudantes até que se regulasse definitivamente esse serviço; e ao supremo tribunal administrativo deu

o conhecimento em última instância das questões contenciosas da administração.

Em virtude pois do citado decreto de 9 de junho de 1870, o conselho de estado, cujas atribuições aviam sido ampliadas pela lei de 3 de maio de 1845, voltou a ter sómente as atribuições políticas que lhe são conferidas pela carta constitucional, ficando assim considerado propriamente conselho de estado político, embora em alguns casos especiais ainda desempenhe atribuições de consulta administrativa.

Funciona em assemblea jeral, sob a presidência do rei.

São atribuições do conselho de estado, segundo a carta constitucional, artigos 110, 74 e 121, e outras disposições legais, o ser ouvido sôbre:—1.º, nomeação de pares;—2.º, convocação extraordinária das côrtes;—3.º, sanção dos decretos e resoluções das côrtes jerais;—4.º, prorrogação, adiamento e dissolução da câmara dos deputados;—5.º, suspensão dos juizes de direito nos casos do artigo 121 da carta constitucional;—6.º, perdão ou moderação das penas impostas aos reus condenados por sentença;—7.º, concessão de amnistias;—8.º, declaração de guerra;—9.º, ajustes de paz;—10.º, negociação de tratados de comércio ou aliança, concordatas e quaisquer outras negociações com as potências estrangeiras;—11.º, todos os negócios graves e medidas jerais de administração pública, em que o rei queira ouvir o seu conselho;—12.º, transferência e recondução dos juizes de direito de 1.ª instância nos casos dos artigos 1, 3 § 4.º e 8 § 1.º da lei de 18 de agosto de 1848;—13.º, demissão dos professores de instrução superior, em conformidade do artigo 179 do decreto de 20 de setembro de 1844, confirmado por lei de 29 de novembro do mesmo ano, e seguindo o disposto no artigo 22 n.º 14 do regulamento de 16 de julho de 1845, mandado pôr em observância pelo § 1.º do artigo 1 da lei de 19 de agosto de 1848. Para que possam dar-se a transferência, recondução ou demissão de que se acaba de falar, é necessário que a consulta do conselho de estado seja afirmativa e aja precedido audiência daqueles funcionários.

36. — Supremo tribunal administrativo.

Como dissemos, o decreto de 9 de junho de 1870 separou do conselho de estado político o conselho de estado administrativo, a que deu o nome de supremo tribunal administrativo, pertencendo-lhe principalmente conhecer em última instância das questões contenciosas da administração (art. 1 e 5).

Segundo o decreto de 29 de julho de 1886, foram ao supremo tribunal administrativo dadas atribuições consultivas, as quais êle até aí não tinha. O código administrativo de 17 de julho de 1886, pressupondo em diferentes disposições a existência e cooperação de um tribunal superior na ordem administrativa com atribuições também consultivas, além das contenciosas, impunha a reorganização dêste tribunal.

Veio assim preencher-se uma grande lacuna, jeralmente sentida, na administração superior do estado.

«Extinta a antiga secção administrativa do conselho de estado, ficou reduzido o govêrno a ouvir sôbre os graves e variados assuntos, que por todos os ministérios reclamam a sua decisão, a conferência fiscal composta do procurador jeral da coroa e seus ajudantes, que, sendo, pela especial índole da sua instituição, chamados a responder como jurisconsultos em questões de direito, se vêem freqüentemente obrigados a exercer funções consultivas sôbre todos os ramos de administração pública.

«Melhor fôra sem dúvida a organização do conselho de estado administrativo para aconselhar o govêrno na preparação das propostas de lei e regulamentos, e na resolução das mais graves dificuldades da administração pública, como em França, na Itália e na Espanha, mas a essa organização se opunha a situação financeira do Estado» (1).

O tribunal ficou sendo composto não só de vogais ordinários, os quais andam familiarizados com o estudo das leis pelo

(1) Vej. o relatório que precede o decreto de 29 de julho de 1886.

ábito de as applicarem aos casos occorrentes, mas também de conselheiros extraordinários, não retribuídos, e nomeados entre os altos funcionários, que na prática do serviço público adquiriram a competência especial, que só se alcança no trato e experiência dos negócios.

Foi reduzido o numero dos vogais effectivos; foram suprimidos os vogais suplentes; foram criados vogais extraordinários.

O ministério público junto dêste tribunal era representado por dois ajudantes do procurador jeral da coroa, independentes dêste majistrado, e por um ouvidor. Pelo novo decreto os referidos ajudantes ficaram adjunctos à procuradoria jeral da coroa e fazenda, para prestarem o serviço que lhes for determinado pelo procurador jeral da coroa e fazenda; e as funções do ministério público junto do tribunal são desempenhadas por um ou dois ajudantes do procurador jeral, sob a immediata direcção dêste majistrado.

Segundo o citado decreto, as funções do supremo tribunal administrativo são contenciosas e consultivas. As primeiras são exercidas pelos vogais ordinários, e pelos extraordinários na falta daqueles; as consultivas por uns e outros.

Como corpo consultivo, compete ao tribunal dar voto e parecer sôbre todos os assuntos de serviço público que pelo govêrno forem submetidos ao seu exame, ou sôbre que as leis exigirem a opinião do tribunal.

As attribuições consultivas, que pelo artigo 6 do decreto de 9 de junho de 1870 competiam ao procurador jeral da coroa em conferência com os seus ajudantes, passaram para o supremo tribunal administrativo.

No regulamento do supremo tribunal administrativo, aprovado pelo decreto de 25 de novembro de 1886, vem regulado o exercicio das suas funções consultivas no título IV, artigos 109 a 118.

Aí se diz que o supremo tribunal administrativo será ouvido com o seu parecer em todos os negócios que por disposições

lejislativas ou regulamentares devem ser submetidos ao seu exame; e também pode ser ouvido: 1.º, sôbre regulamentos jerais de administração pública; 2.º, sôbre propostas de lei e sôbre regulamentos para execução das leis; 3.º, sôbre quaisquer negócios de administração pública, a cujo respeito for consultado pelo govêrno.

Para o desempenho destas funções consultivas tem o tribunal, constituído por vogais efectivos ou suplentes (emquanto houver dêstes) e pelos extraordinários, duas sessões por mês e as mais que forem necessárias.

Expedida por qualquer ministério a consulta, esta, depois de recebida na secretaria do tribunal, é rejistada e apresentada para distribuição na primeira sessão do tribunal, quer seja de julgamento contencioso, quer de conferência consultiva, e o presidente faz a distribuição segundo a precedência dos vogais. No mesmo dia a consulta é enviada ao relator a quem foi distribuída: êste tem dez dias para a examinar, e na primeira sessão seguinte relata-a; pode porém pedir do ministério competente quaisquer documentos e informações que tiver por indispensáveis, e então o prazo conta-se desde o seu recebimento.

Feito o relatório, na mesma sessão o tribunal emite o seu voto; se porém algum vogal requerer o adiamento para melhor illustração, e se o tribunal aprovar o adiamento, o presidente mandará correr a consulta pelos vogais que quizerem examinar o respectivo processo, pelo espaço de cinco dias, e designará novo dia para discussão e decisão.

O parecer do tribunal será redijido pelo relator, ou, quando êste for vencido, pelo mais antigo dos vogais que ouverem feito vencimento. Em seguida é rejistado na integra em livro especial, e enviado ao ministério que ouver expedido a consulta.

Quando os negócios forem de grande urjência, ou por sua simplicidade não carecerem de amplo exame, serão discutidos e resolvidos na sessão imediata à distribuição, ou na extracordinária, que para antes desta for designada pelo presidente.

Para a validade das deliberações da conferência é mester que nela vote, pelo menos, a maioria absoluta dos vogais, que constituem o corpo consultivo e estiverem em exercício.

37. — Procuradoria jeral da coroa e fazenda.

Ouve uma procuradoria jeral da fazenda separada da procuradoria jeral da coroa, sendo muito mais antiga aquela do que esta, pois que esta só aparece no rejime liberal, e do *procurador da fazenda* já se fala nos fins do século XVII.

A carta constitucional, artigo 42, refere-se ao *procurador da coroa*. Pelo decreto n.º 24 de 16 de maio de 1832 era esta entidade, com o nome de *procurador jeral da coroa*, instituída junto do supremo tribunal de justiça.

Pelo decreto de 30 de dezembro de 1836 mantém-se junto do tesouro público um *procurador jeral da fazenda*.

A reforma das duas instituições impunha-se.

«Desde 1852 ao antigo procurador jeral da coroa, majistrado superior, incumbido, a um tempo, de superintender todos os agentes do ministério público junto dos tribunais judiciais e de dar parecer sôbre os assuntos mais graves de administração pública, se foram ajuntando ajudantes privativos ao lado de cada ministério, sem laço de dependência, que os sujeitasse àquele majistrado, bem que a especial denominação do cargo parecesse designar-lhes funções subordinadas à procuradoria jeral da coroa.» Os novos majistrados eram simples consultores de direito, instituídos ao pé dos respectivos ministros, não exercendo nenhuma função de promoção fiscal.

O procurador jeral da fazenda, com dois ajudantes privativos, consultava nos assuntos de fazenda em que era ouvido por qualquer dos ministérios, e exercia funções do ministério público no tribunal de contas; mas não tinha relações nem era representado nas instâncias judiciais pelos agentes do ministério público, os quais só recebiam ordens do procurador jeral da coroa.

De toda esta quebra de unidade provinham os mais variados alvitres e pareceres, a anarquia de opiniões e consultas.

Estas e outras considerações motivaram o decreto de 12 de novembro de 1869. Por êste decreto foram reunidas as duas procuradorias com todas as anteriores atribuições; chamados a funcionar com organização e pensamento comum os majistrados fiscaes que antes consultavam junto dos diferentes ministérios, e criadas conferências para aí serem discutidos os assuntos mais importantes submetidos a consulta.

A reunião das duas procuradorias teve lugar, de facto, logo após o citado decreto. Ficou avendo um procurador jeral da coroa e fazenda e chefe do ministério público na ordem judiciária e na administrativa (artigo 1) e seis ajudantes, devendo dois ser especialmente encarregados do serviço no ministério da fazenda e um no das obras públicas (artigo 2); aquele e estes ficaram na immediata dependência do ministério da justiça.

Vimos, a propósito do conselho de estado e do supremo tribunal administrativo, que por decreto de 9 de junho de 1870 passaram a ser cometidas ao procurador jeral da coroa e fazenda em conferência com seus ajudantes as atribuições que pertenciam à secção administrativa do conselho de estado; e assim esteve êsse serviço a cargo da referida procuradoria jeral, até que por decreto de 29 de julho de 1886, que reorganizou o supremo tribunal administrativo, para êste passaram as mencionadas atribuições, ficando assim a procuradoria jeral da coroa e fazenda como antes do citado decreto de 9 de junho de 1870.

De passagem notaremos que o citado decreto de 29 de julho de 1886 tornou adjunctos à procuradoria jeral da coroa e fazenda os dois lugares de ajudantes do procurador jeral da coroa e fazenda, que aviam sido criados pela lei de 1 de abril de 1875 e que serviam junto do supremo tribunal administrativo, independentes daquelle majistrado, elevando assim a oito o número dos seus ajudantes (1).

(1) Vej o art. 9 do decreto de 29 de julho de 1886 e o relatório que precede êste decreto.

Duas ordens de atribuições estão actualmente reunidas na procuradoria jeral da coroa e fazenda :

1.^a — O exercício das funções do ministério público, compreendendo serviços junto do supremo tribunal de justiça, do supremo tribunal administrativo, do tribunal de contas, etc. ; a direcção do ministério público perante os tribunais judiciais de 1.^a e 2.^a instância do reino e ilhas ; a direcção do serviço das conservatórias do rejisto de encargos prediais ; etc.

2.^a — Os trabalhos de consulta para os diferentes ministérios e outras repartições superiores do estado.

É por virtude destas últimas atribuições que aqui nos occupámos da procuradoria jeral da coroa e fazenda.

38. — Tribunal de contas.

Pelo decreto n.^o 2 de 26 de julho de 1886, artigo 18 n.^o 10, compete a êste tribunal reunido em sessão plena, entre outras atribuições, — tomar conhecimento dos assuntos sôbre que for consultado pelo govêrno e dar a respeito dêles o seu parecer.

39. — Os corpos e as corporações administrativas como agentes consultivos da administração central.

A) — Afastados das circunscrições administrativas locais, os membros do poder executivo podem ser valiosamente auxiliados pelas consultas dos respectivos corpos administrativos, quer quanto a assuntos que prendam com a administração das mesmas circunscrições, quer quanto à administração jeral do estado, por isso que êsses corpos, estando em permanente contacto com os povos, melhor conhecem das circunstâncias, necessidades e interêsses das mesmas circunscrições.

É por isto que nos diversos códigos administrativos ou diplomas semelhantes se teêm introduzido disposições tendentes ao desempenho de tal função.

O código administrativo actual encerra, respeitantes ao assunto, o artigo 40 n.^o 2 para as comissões distritais e o

artigo 53 para as câmaras municipais, quanto a consultas pedidas por parte do govêrno; e o artigo 417 para todos os corpos e corporações administrativas de que o código trata, quanto a votos de iniciativa própria.

O artigo 178, referindo-se a qualquer autoridade pública, poderia envolver a faculdade de o govêrno consultar as juntas de paróquia, por isso que os ministros bem podem ser considerados autoridades; mas o confronto dos n.^{os} 3 e 6 do artigo 352 leva a crer que o auctor dêste código quis distinguir entre autoridades administrativas e ministros, não incluindo estes naquela denominação.

Devemos ainda referir o decreto de 2 de março de 1895, relativo aos distritos dos Açôres, o qual, reproduzindo nos artigos 19 e 20 e seu § as disposições dos artigos 50 e 51 e seu § do código de 17 de julho de 1886, semelhantemente dispõe para as juntas jerais daqueles distritos dos Açôres, que tenham a forma especial de constituição autorizada pelo dito decreto de 2 de março de 1895. Por autorização da lei de 12 de junho de 1901 e por fôrça do disposto no decreto de 8 de agosto seguinte foi aplicada ao distrito do Funchal aquela organização do decreto de 2 de março de 1895 com as modificações da citada lei de 12 de junho de 1901, modificações comuns aos Açôres e Funchal.

Emquanto que, relativamente às consultas *exijidas* ou *pedidas*, o código não faz restrições de assuntos, pois diz — *todos os assuntos* (artigos 40 n.^o 21, 53 e 178), já relativamente aos votos consultivos da iniciativa dos corpos administrativos êle os restringe aos — *assuntos das atribuições dos mesmos corpos* (artigo 417). É todavia de notar a diferença de redacção entre o citado artigo 417 do código administrativo e o artigo 20 § único do decreto de 2 de março de 1895, relativo aos Açôres.

B) — O artigo 417 do código administrativo também dá às corporações administrativas, distinguindo-as dos corpos admi-

nistrativos (1), o direito de emitirem votos consultivos de sua iniciativa nos termos do mesmo artigo.

40. — Outros agentes consultivos que podem ser ouvidos pelo govêrno.

Á ainda diversas instituições que podem ser consultadas pelo govêrno, sôbre as quais não daremos desenvolvimento. Citaremos apenas a academia real das ciências e quaisquer outras corporações científicas, nos termos do decreto de 27 de novembro de 1879; etc.

ADVERTÊNCIA. — Dos agentes consultivos especiais ou próprios de cada secretaria de estado é-nos impossível tratar por falta de tempo.

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 235 § ún.

LIVRO II

ÓRGÃOS LOCAIS

TÍTULO I

Órgãos dos interesses gerais

CAPÍTULO I

Majistrados administrativos

SECÇÃO I

Sua constituição e condições de exercício

41. — Denominação e área de acção.

O código administrativo no titulo VII trata dos majistrados e empregados administrativos. Do confronto das epígrafes dos três capítulos em que se divide aquele título com a epígrafe do mesmo título e com os artigos 243, 269, 281 e 294, tendo também em atenção o artigo 1 e seu § único, derivam as espécies que á de majistrados administrativos e qual a sua área de acção.

42. — Definição e natureza do cargo.

Os majistrados administrativos são os delegados, imediatos ou mediatos, do govêrno, e são seus representantes *gerais* nos distritos, concelhos ou bairros e paróquias (1).

(1) *Cód. adm.*, art. 243, 244, 269 e 294.

São os majistrados administrativos o elemento adequado à ligação e harmonia da administração particular com a geral, da central com a local.

Os majistrados administrativos são também *autoridades*, pois exercem uma parte do poder público.

Os majistrados administrativos, representando, nas respectivas circunscrições, os inferiores os superiores, e todos o govêrno, nas ideas dêste se inspiram e são funcionários da sua confiança. Daqui deriva, como princípio geral, a sua livre escolha e aceitação, nomeação e demissão. A estas indicações correspondem as disposições do código administrativo, excepto quanto ao rejedor de paróquia e ainda quanto aos substitutos *natos* (1).

O conjunto das disposições do código na parte relativa aos secretários jerais mostra um espirito de regresso ao sistema dos códigos anteriores ao de 1878, sistema que êste justamente abandonara no intuito de afastar da acção e influencia dos partidos os secretários jerais, a fim de mais estreitamente os ligar ao desempenho regular da sua função de chefes de uma secretaria importante.

43. — **Abilitações especiais e outros requisitos; incompatibilidades.**

Não tratamos aqui das condições jerais para a admissão aos officios ou cargos públicos, das quais já nos ocupámos; mas sim de abilitações e requisitos especiais para os cargos de majistrado administrativo.

Quanto a *governador civil*, nenhuma abilitação especial exige o código. Tratando-se de um cargo de grande confiança política, teve-se em vista não excluir pessoas idóneas, embora desprovidas de diplomas officiais de abilitação; ao critério do govêrno e no seu próprio interêsse é deixada a escolha desta ordem de majistrados.

(1) *Cód. adm.*, art. 244, 245, 217, 270, 273 e § 1.º, 275, 294, 295, 296, 299 e 300.

Quanto ao cargo de *administrador de concelho*, á que distinguir entre administradores effectivos e administradores substitutos ou interinos, e que subdistinguir, quanto aos effectivos, entre o serem de concelhos de 1.^a ordem ou de concelhos de 2.^a ordem. Só para administrador effectivo de concelhos de 1.^a ordem se exige habilitação especial, nos termos do artigo 271 do código administrativo e do artigo 106 § único do decreto n.º 4 de 24 de dezembro de 1901.

Quanto a *rejedor de paróquia*, indica o código no artigo 295 o saber ler, escrever e contar. Melhor fora não ter sido escrita tal exigência, pela má impressão que produz. Um requisito especial é o da prévia residência do indivíduo na paróquia para onde se faz a sua nomeação de rejedor.

Sobre *incompatibilidades*, além dos princípios jerais, de que já tratámos, devem ver-se as disposições especiais dos artigos 273 § 2.º e 298 do código administrativo.

44. — Formas e títulos de nomeação.

São de nomeação por decreto do govêrno, referendado pelo ministro do reino, — o governador civil effectivo e o substituto, — o administrador de concelho ou de bairro effectivo e o substituto; são de nomeação por alvará do governador civil do distrito respectivo — o administrador de concelho interino, o rejedor effectivo e o substituto (1).

O governador civil é de livre escolha do govêrno; o administrador de concelho ou de bairro (effectivo ou substituto) é nomeado sôbre proposta do governador civil; o administrador interino é de livre nomeação do governador civil; o rejedor de paróquia (effectivo ou substituto) é nomeado sôbre proposta do administrador de concelho (2).

Não fala o código de rejedor interino, não trazendo para tal

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 244, 245; 270, 273; 273 § 1.º e 443; 294 e 299.

(2) Vej. nota antecedente.

caso uma disposição paralela à do artigo 273 § 1.º sobre administrador interino; todavia a possibilidade de se dar, quanto à rejeção de paróquia, a hipótese que o citado lugar figura para a administração de concelho, e que até a própria disposição do artigo 300 inclui, mostra a necessidade de se recorrer a uma solução semelhante, devendo admitir-se, com fundamento nas disposições do artigo 269 e dos n.ºs 4 e 5 do artigo 277 e por analogia do artigo 273 § 1.º que o administrador do concelho possa nomear rejeção de paróquia interino.

45. — Juramento e posse; obrigações fiscais.

Além do que se disse em matéria jeral, veja-se o código administrativo nos artigos 246, 274 e 301 para o *juramento*, e nos artigos 362 e §§, 363, 250 n.º 12 e 277 n.º 23 para a *posse*.

Quanto às obrigações fiscais inerentes à nomeação dos magistrados administrativos, veja-se o que se disse na parte I, n.º 83, e o código administrativo nos artigos 440 a 444.

46. — Deveres inerentes ao exercício do cargo.

a) *Serviço pessoal e delegação de funções*. — Veja-se o código administrativo nos artigos 362 e 363; 245 § único, 250 n.ºs 12 e 13, 256; 277 n.º 6; 302 n.º 7; 435 e § único.

b) *Residência; visita à circunscrição*. — Veja-se o código administrativo nos artigos 245 § único, 295 e 255.

c) *Obediência*. — Veja-se o código administrativo nos artigos 244, 269, 277 n.º 3, 302 n.º 7.

d) *Correspondência*. — Veja-se o código administrativo nos artigos 244, 277, 278 e 302, estes três últimos em diferentes números.

47. — Vencimentos.

Podem constar de ordenado e de emolumentos; mas nem o governador civil tem emolumentos, nem o rejeção de paróquia vence ordenado.

Quanto aos *ordenados*, veja-se o código administrativo nos artigos 243 § único, 272 e 297, 365 e § único, 366 a 369.

Quanto aos *emolumentos*, veja-se o código administrativo nos artigos 272, 297, 370 a 372 e 460; tabela de 23 de agosto de 1887, capítulos V e VI.

SECÇÃO II

Sua competência

48. — Competência jeral.

Segundo o código administrativo, podemos distinguir nos majistrados administrativos uma competência *jeral*, indeterminada, e uma competência *especial*, determinada. Da jeral falamos neste número.

Os artigos 243 e 244, 269 e 294 dizem-nos que a competência dos majistrados administrativos abranje não só os assuntos compreendidos nas suas atribuições, expressas nos artigos 248 e seguintes para os governadores civis, 276 e seguintes para os administradores de concelho ou bairro (artigo 281) e 302 para os rejedores de paróquia, mas também *todos os mais que não estiverem especialmente cometidos a outras autoridades ou funcionários*. Esta última parte constitui a sua competência jeral, indeterminada.

Pode aver assuntos *sobre que a lei mande providenciar* em matéria de administração pública, sem todavia designar a autoridade competente. Esta falta de designação é suprida por aquelas disposições, que constituem a competência jeral dos majistrados administrativos, aos quais cumpre então a realização dos serviços relativos a êsses assuntos.

Quando as leis ou outros diplomas, determinando ou regulando qualquer serviço administrativo, designam o funcionário a quem compete, não podem os majistrados administrativos, invocando aquela competência jeral, resolver ou determinar sobre êle, fora dos termos designados nessas leis ou nesses diplomas.

49. — Competência especial.

Na competência especial dos majistrados administrativos estão as atribuições a que se refere o código administrativo nos artigos 248 a 255 e 279 para o governador civil, nos artigos 266 a 278 para o administrador de concelho e no artigo 302 para o rejedor de paróquia. Notaremos todavia que o n.º 22 do artigo 250 e o n.º 23 do artigo 251, o n.º 25 do artigo 277 e o n.º 30 do artigo 278, e o n.º 8 do artigo 302 mostram que além das atribuições individuadas no código, outras á também especialmente designadas em diversas leis e regulamentos.

Dessas atribuições é respectivamente formada a competência especial do governador civil, do administrador de concelho ou bairro e do rejedor de paróquia.

Sobre os assuntos de algumas atribuições o próprio código remete para as leis e regulamentos que rejem êsses mesmos assuntos em especial (1).

O código de 1896 nos artigos 248 e 276 procura classificar as atribuições dos governadores civis e dos administradores de concelho. O código de 1886 não apresentava classificação de atribuições dêsses majistrados, e apenas destacava das demais as atribuições de policia.

Não nos parece que o código de 1896 fôsse feliz na classificação que apresenta no artigo 248, sendo manifesta a dificuldade da distribuição das atribuições do governador civil pelas classes designadas no artigo citado e a inconveniência de uma classificação mal feita.

Basta ver os n.ºs 4, 5, 6 e 8 do artigo 250, os n.ºs 17 e 18 do artigo 251 e o n.º 6 do artigo 252. Das suas disposições deriva que: — 1.º, a superintendência nos serviços de instrução primária e em todos os serviços administrativos dependentes do ministério do reino é considerada como *jerência*

(1) *Veji., por ex., os art. 250 n.ºs 5, 7 e 19; 251 n.ºs 4, 5, 15, 16, 19 a 21; 277 n.ºs 13, 16 a 19; 278 n.ºs 1, 8, 9, 20 e 30; 302 n.ºs 4 e 6.*

de serviços públicos, e a fiscalização dos ospitais, do sustento dos presos e do melhoramento das cadeias pertence à classe das funções de *autoridade*, apesar de não aver motivo para tais diferenças; — 2.º, a audiência da comissão distrital em todos os assuntos de interesse público, em que o governador civil quizer ouvir o seu parecer, ou for a isso obrigado por disposição de lei, pertence à classe dos actos de *tutela administrativa*, por determinação expressa do referido n.º 6 do artigo 252. Bastam estes exemplos, diz a *Revista de legislação e de jurisprudencia* (1), para se afirmar o desacêrto da classificação.

Julgamos preferível dividir as atribuições dos majistrados administrativos nos cinco grupos seguintes:

a) Atribuições referentes ao pessoal administrativo de ordem governativa;

b) Atribuições referentes à execução dos serviços de interesse geral;

c) Atribuições próprias de autoridade policial;

d) Atribuições referentes aos serviços da administração autárquica (circunscricional e institucional);

e) Atribuições de inspecção e fiscalização referentes aos diversos serviços administrativos e aos funcionários e entidades que os desempenham.

Não nos é possível entrar no estudo das attribuições destes diferentes grupos

(1) T. XXVIII, p. 97 e 98.

CAPÍTULO II

Empregados auxiliares

50. — Secretário jeral do governo civil e outros empregados.

Categorias de empregados. — Código administrativo, artigos 258, 261 e 438. O decreto de 13 de dezembro de 1892 ficsou os quadros especiais para as secretarias dos governos civis de Lisboa, do Pôrto e do Funchal e o quadro jeral para as dos demais governos civis. Êste quadro jeral compõe-se de um secretário jeral, três officiais, três amanuenses, um porteiro e um continuo.

Abilitações especiais e outros requisitos para a nomeação. — Código administrativo, artigos 258 e §, 259, 262, 263, 438 e § 2.º; decreto n.º 4 de 24 de dezembro de 1901, artigo 106 § único. O concurso para secretários jerais é regulado pelo decreto de 2 de dezembro de 1886 (1). O concurso para os lugares de officiais e amanuenses é regulado pelo decreto de 5 de janeiro de 1887.

Forma e título de nomeação. — Código administrativo, artigos 258, 262, 263, 440 a 443.

Juramento e posse. — Código administrativo, artigos 445, 264, 362 e §§, 363, 250 n.º 12.

Formas de substituição. — Código administrativo, artigos 266 a 268.

Vencimentos. — Decreto de 13 de dezembro de 1892, artigo 6; decretos de 11 de setembro, 12 e 25 de outubro de 1836; tabela administrativa de 23 de agosto de 1887, capítulo IV; etc.

(1) Vej. Cód. adm., art. 462.

51.—Secretário de administração de concelho ou de bairro e outros empregados.

Categorias de empregados. — Código administrativo, artigos 282, 287 e §, 288, 293. As secretarias dos bairros de Lisboa e Pôrto teem maior número de amanuenses e de officiaes de diligências, nos termos do citado decreto de 13 de dezembro de 1892.

Abilitações especiais e outros requisitos para a nomeação. — Citado artigo 106 § único do decreto n.º 4 de 24 de dezembro de 1901; decreto de 24 de dezembro de 1892, artigo 2 §§ 2.º e 3.º; código administrativo, artigo 282, 438 e § 2.º O concurso dos secretários de administração, dos amanuenses e dos officiaes de diligências é regulado pelo decreto de 24 de dezembro de 1892.

Forma e titulo de nomeação. — Código administrativo, artigos 282, 290, 440 a 443, 277 n.º 21.

Juramento e posse. — Código administrativo, artigos 290, 445, 362 e §§, 363, 277 n.º 23.

Forma de substituição. — Código administrativo, artigo 284.

Vencimentos. — Código administrativo, artigos 286 a 289, 81 § 1.º n.º 10; tabela citada de 23 de agosto de 1887, capítulo V; código administrativo, artigos 371 § único, 372, 460.

52.—Secretário de rejedoria.

Categoria. — Código administrativo, artigo 303.

Forma e titulo de nomeação. — Código administrativo, artigos 303 e 304, 443, 277 n.º 22.

Juramento e posse. — Código administrativo, artigos 277, n.º 23 e 306.

Forma de substituição. — Código administrativo, artigo 304.

Vencimentos. — Código administrativo, artigos 303, 304, 199 § 1.º n.º 15; citada tabela de 23 de agosto de 1887, capítulo VI; código administrativo, artigos 371 § único, 460.

TÍTULO II

**Órgãos autárquicos circunscricionais
e empregados seus auxiliares**

CAPÍTULO I

Corpos administrativos

SECÇÃO I

Indicações jerais**53. — Corpos administrativos e corporações administrativas.**

A denominação comum dada, segundo a legislação portuguesa, ou, melhor, segundo o código administrativo, aos órgãos representativos das autarquias circunscricionais é a de *corpos administrativos*; e estes corpos são, em jeral, no distrito a *comissão distrital*, no concelho a *câmara municipal* e na freguesia a *junta de paróquia* (1).

Dissemos *em jeral*, porque, embora o código administrativo não indique excepção alguma, ela existe todavia. Por decreto de 2 de março de 1895, como já vimos, foi permitido para os distritos dos Açores um rejime especial com *juntas jerais de distrito*, e por lei de 12 de junho de 1901 for tornado extensivo ao distrito do Funchal êsse rejime. Por de-

(1) *Cod. adm.*, art. 4.

cretos de 18 de novembro de 1895, de 6 de outubro de 1898 e de 8 de agosto de 1901 foi o dito rejime respectivamente aplicado aos distritos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Funchal; só o distrito da Orta se mantém com a organização comum aos demais distritos do continente.

Nos distritos de Ponta Delgada, de Angra do Heroísmo e do Funchal, organizados nos termos do decreto de 2 de março de 1895 e da lei de 12 de junho de 1901, á também *comissões distritais*; mas estas comissões não teem a categoria de corpos administrativos, são meras delegações das respectivas juntas jerais, como o eram as dos códigos de 1878 e de 1886, principalmente destinadas a fazer executar as deliberações das mesmas juntas.

A denominação — *corporações administrativas* —, a qual antes do código de 1895 era uma expressão jenérica, que envolvia também os corpos administrativos, foi por êsse código de 1895, artigo 268 § único, e para os efeitos dêle, restrinjida no seu alcance (1). O código de 1896, artigo 253 § único, reproduz a disposição do código de 1895.

Não á corpos administrativos próprios dos bairros de Lisboa e Pôrto; estas divisões territoriais só respeitam á administração dos interêsses jerais, delegada dos órgãos da administração central.

54. — Denominações, espécies, número e orijem dos vogais.

O termo *vogais* é expressão jenérica ou comum, applicável aos membros dos diversos corpos administrativos (2). Á todavia denominações próprias dos vogais de alguns corpos administrativos: assim, os vogais das juntas jerais de distrito

(1) Não á todavia completo rigor na linguagem do código, como o mostra, por ex., o § 4.º do art. 3.

(2) *Cód. adm.*, art. 5.

teem o nome especial de *procuradores à junta jeral* (1), e os vogais das câmaras municipais teem o nome de *vereadores* (2).

Para os diversos corpos administrativos á vogais *efectivos*, *substitutos* e *suplentes* (3). Dos vogais efectivos e substitutos uns são vogais *natos*, outros são vogais *de eleição*. Só á suplentes em relação aos vogais eleitos.

O código não estabelece número igual de vogais para todos os corpos administrativos e nem mesmo para cada espécie de corpos administrativos, excepto em relação às comissões distritais, e também actualmente em relação às juntas jerais.

As comissões distritais são compostas de cinco membros, nos termos do artigo 35 do código administrativo, tendo dois vogais natos e três de eleição.

As juntas jerais de distrito são compostas de 15 procuradores e de igual número de substitutos (4), todos de eleição.

Quanto às câmaras municipais, compõem-se de nove vereadores nos concelhos de 1.^a ordem, com excepção dos de Lisboa e do Pôrto, cujas câmaras teem onze vereadores; nos concelhos de 2.^a ordem de mais de 15:000 habitantes teem elas sete vereadores; nos restantes cinco. É pelo último recenseamento jeral da população que se determina o número de habitantes (5).

Também o número de vogais das juntas de paróquia varia, sendo estas compostas de cinco ou de três vogais, conforme a população da paróquia for ou não excedente a 1:000 habitantes. Um dos vogais é nato (6).

(1) Dec. cit. de 2 de março de 1895, art. 1, 12 e

(2) *Cód. adm.*, art. 43. Vej. e confr. entre si os art. 35, 159 e § 1.º, 26 e 33 do código administrativo.

(3) Vej. *Cód. adm.*, art. 6 e § 3.º

(4) Lei de 12 de junho de 1901, art. 1 alin. a).

(5) Vej. *Cód. adm.*, art. 43 e §, modificado este pelos dec. de 8 de agosto e de 2 de setembro de 1901.

(6) Vej. *Cód. adm.*, art. 159 e §§.

Do já expellido neste número se vê que á corpos administrativos providos na sua totalidade da eleição, e á outros com vogais natos, não eleitos, e com vogais eleitos, sendo estes em maior número do que os natos. É esta a regra jeral; mas, como adeante veremos, á casos em que a lei determina a formação de corpos administrativos por meio de nomeação dos vogais que deveriam ser eleitos.

SECÇÃO II

Eleições dos corpos administrativos

55. — Indicação prévia.

Denominando *políticas* as eleições de deputados e *administrativas* as dos corpos administrativos, de norma às dèstes deve servir a legislação que regula as daqueles, com as modificações sómente que a natureza especial e a organização própria dos corpos administrativos exigirem e as circunstâncias especiais aconselharem. É isto com efeito confirmado pelas disposições dos artigos 207 e 213 do código administrativo; e remetendo estes artigos para a *legislação eleitoral*, isto é, para a legislação que regula as eleições de deputados, a ela teremos de recorrer em tudo que de outro modo não esteja estatuído no código.

O diploma que actualmente contém os preceitos reguladores das eleições políticas é o decreto de 8 de agosto de 1901, aprovado por lei de 31 de março de 1903.

Só as comissões distritais são de eleição *indirecta*; para os outros corpos administrativos as eleições são *directas* (1).

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 5 e 234, dec. de 2 de março de 1895, para os Açòres, art. 1; lei de 12 de junho de 1901.

Capacidade eleitoral administrativa

56. — Eleitorado

A capacidade eleitoral compreende o *eleitorado* e a *elejibilidade*, isto é, a faculdade de votar e a possibilidade de ser eleito, ou, como outros dizem, a capacidade eleitoral activa e a capacidade eleitoral passiva.

Falaremos primeiro do eleitorado.

O artigo 202 do código administrativo diz quem pode ser *eleitor* nas eleições das câmaras municipais e das juntas de paróquia. Êste eleitorado é também comum às juntas jerais de distrito, segundo a organização aprovada por decreto de 2 de março de 1895, artigo 1; e é o mesmo que para as eleições de deputados (1).

O decreto de 8 de agosto de 1901 designa no artigo 1 as condições jerais para se ser eleitor e no artigo 2 estabelece excepções.

Praticamente não basta o que está dito nos artigos 1 e 2 do decreto eleitoral. Os indivíduos que estejam nas circunstâncias designadas no artigo 1 e não se achem affectados de alguma das indicadas no artigo 2 devem ser *recenseados* como eleitores. Ê, assim, pelo livro do recenseamento que se verifica o eleitorado (2); e portanto, regra jeral, ninguém pode ser admitido a votar se o seu nome não estiver inscrito no recenseamento dos eleitores (3), nem impedido de votar se nele estiver inscrito (4), ainda que no primeiro caso tenha a capacidade legal de eleitor e no segundo caso a não tenha.

(1) *Cód. adm.*, cit. art. 202.

(2) *Cód. adm.*, art. 202; *Dec. eleit.*, art. 12.

(3) *Dec. eleit.*, art. 61.

(4) *Dec. eleit.*, art. 65.

Mas a regra jeral tem excepções, as quais veem expressas nos artigos 64 e 65 do decreto eleitoral.

No caso do artigo 64 n.º 3 do decreto eleitoral será necessário que o acórdão *tenha passado em julgado*, como semelhantemente sucede nas hipóteses do artigo 65? Pelo código de 1878 assim era, porque no artigo 305 n.º 2 dêste código, a propósito de idéntica excepção, se dizia: —sentença do poder judicial passada em julgado —; mas desde que estas últimas palavras se não encontram na disposição actual, não á direito a tal exigência. Para o caso de exclusão de votar, como então se trata da restrição de um direito importante, justo é que a lei exija que a sentença ou o despacho tenha *transitado em julgado*, isto é, que já não admita recurso ordinário (1).

Os eleitores recenseados nos preditos termos votam *directamente* nos vogais que entram na composição das juntas jerais de distrito, das câmaras municipais e das juntas de paróquia. Outro tanto não succede em relação às comissões distritais: quanto a estas, segue-se o sistema *indirecto* descrito no artigo 234 do código administrativo, sistema que importa a realização de três votações.

Pode assim dizer-se que, além do eleitorado jeral para juntas jerais de distrito, câmaras municipais e juntas de paróquia, á um eleitorado especial para as comissões distritais, eleitorado em que simultaneamente se dão as condições do eleitorado e da elejibilidade jerais.

Dizendo o artigo 234 do código que as câmaras escolherão os delegados de entre os cidadãos do *distrito*, e não de entre os cidadãos do *concelho*, torna possível o caso de sôbre o mesmo individuo recair a escolha de mais de uma câmara. Em tal caso, o delegado sê-lo-á de todas as câmaras que o escolheram, e terá tantos votos quantas estas? Isto briga

(1) Vej. *Dec. eleit.*, art. 65.

com a parte do mesmo artigo que manda atender à maioria absoluta dos delegados. Se tal delegado tem de o ser de uma só câmara, como parece natural, de qual o á de ser? O código não resolve a dificuldade, e nem o decreto de 6 de agosto de 1892, artigo 2 § 1.º, fonte do artigo 249 do código de 1895, como êste o foi do artigo 234 do código actual, nem o decreto de 2 de março de 1893, que regulou o citado lugar do decreto de 1892, dão elementos para resolvê-la. Poderá por analogia recorrer-se ao artigo 4 da organização aprovada por decreto de 2 de março de 1895 relativo aos Açores, artigo cujo precedente se encontra na disposição do artigo 36 § único do código administrativo de 1886.

57. — Elejibilidade.

Os artigos 8 e 15 § 1.º do código administrativo mostram a grande importância do recenseamento eleitoral, no que respeita à inscrição dos eleitores, mesmo quando se trata da elejibilidade. Dos lugares citados se vê que não podem ser eleitos definitivamente os cidadãos que, mal ou bem, não estiverem inscritos como eleitores no recenseamento eleitoral, ainda que ao tempo da eleição tenham as condições de elejibilidade que a lei exige.

A legislação eleitoral determina (1) que no recenseamento eleitoral se apure também a elejibilidade absoluta para os cargos administrativos. As condições desta elejibilidade estão indicadas no artigo 8 do código administrativo, e, subordinada ao fundamento ou base estabelecida no dito artigo 8, se estatuiu a parte do § 1.º do artigo 15 do código, que permite suprir a falta de inscrição de elejibilidade no recenseamento.

A elejibilidade tomada em consideração no recenseamento é a *elejibilidade absoluta* (2), e esta é a determinada no ar-

(1) *Dec. eleit.*, art. 12.

(2) *Cod. adm.*, art. 15 § 1.º.

tigo 8 (princípio). Contrariamente diremos *inelejibilidade absoluta* a que afecta o cidadão que não sabe ler, escrever e contar, a qual equivale à *incapacidade* e inibe o cidadão de ser inscrito no recenseamento como elejível.

Mas outras espécies de inelejibilidade se podem dar, as *inelejibilidades relativas*, as quais, sem excluir o cidadão do recenseamento dos elejíveis, lhe não permitem todavia ser vogal de corpo administrativo; tais são, por exemplo, as designadas nos diversos números do § 1.º do referido artigo 8 do código administrativo.

Assim a inelejibilidade absoluta dá-se ao tempo da organização do recenseamento; a inelejibilidade relativa verifica-se ao tempo da eleição, não podendo ser vogal de corpo administrativo o individuo affectado dela (1).

Tendo indicado as condições jerais de elejibilidade para os corpos administrativos, convém apontar duas disposições especiais relativas à comissão distrital e que importam restrições aquella elejibilidade jeral: referimo-nos aos artigos 36 e 11 § único do código administrativo.

§ 2.º

Recenseamento eleitoral

58. — Organização e revisão do recenseamento.

Recenseamento eleitoral é a inscrição em livro, organizado nos termos da respectiva legislação, dos cidadãos a quem o estado reconhece o direito de eleitor para cargos politicos ou administrativos e a possibilidade de ser eleito para cargos administrativos. Êste livro é organizado por freguesias (2).

O recenseamento para as eleições administrativas é, como já sabemos, o mesmo das eleições politicas (3).

(1) Vej. parte I, n.º 78, p. 262 e s. Vej. *Cód. adm.*, art. 8 a 15, 211, 218 n.º 2, 325 n.º 4.

(2) *Dec. eleit.*, art. 33, 34 e outros.

(3) *Cód. adm.*, art. 202, 234 e 36.

O recenseamento político é organizado e revisto nos termos do decreto eleitoral, artigos 12 e seguintes. Êste decreto, assim como no artigo 1 se refere a eleitores de cargos políticos e *administrativos*, assim também no artigo 12 manda apurar a elegibilidade absoluta para cargos *administrativos* (1).

A falta de tempo leva-nos a omitir o estudo especial dêste ponto (2).

§ 3.º

Circunscrições eleitorais

59. — Círculos eleitorais.

Como os corpos administrativos correspondem ao distrito, ao concelho e à paróquia (3), fácil é de ver que a divisão territorial administrativa (4) deve ser norma reguladora das circunscrições eleitorais.

O círculo eleitoral é a circunscrição em relação à qual se opera o apuramento definitivo de votos.

Em jeral pois os círculos eleitorais administrativos são o distrito, o concelho e a paróquia (5).

A) — Eleições distritais.

Nos distritos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Funchal, em que á junta jeral, cada concelho eleje um determinado número de procuradores, constituindo assim um círculo eleitoral na circunscrição do distrito (6).

Nos outros distritos, em que não á junta jeral, deve considerar-se o círculo eleitoral como correspondente a todo o distrito, quanto à eleição dos vogais electivos da comissão distrital.

(1) Vej. ainda os art. 23 § ún. e 25 § 1.º do cit. dec.

(2) Vej. o referido *dec. eleit.*

(3) *Cód. adm.*, art. 4.

(4) *Cód. adm.*, art. 1.

(5) A seguir se encontrarão os casos de **excepção** a esta regra jeral.

(6) Vej. organização aprova-la por dec. de 2 de março de 1895, art. 1 e 3 e a lei de 12 de junho de 1901, art. 1 alín. f).

B) — Eleições municipais.

Cada concelho, com excepção dos de Lisboa e Pôrto, constituiu um círculo eleitoral para eleições municipais (1).

Actualmente o concelho de Lisboa está dividido em três círculos eleitorais, conforme os decretos de 11 de outubro de 1899, 8 de agosto e 2 de setembro de 1901, e o do Pôrto em dois, conforme o decreto de 23 de outubro de 1902.

Em cada círculo dos concelhos de Lisboa e Pôrto poderão ser eleitos quaisquer cidadãos elejáveis do concelho, ou só os elejáveis do respectivo círculo? Nem o código nem os citados decretos o dizem expressamente, e os artigos 5 e 8 do código, referindo-se às circunscrições respectivas, parece terem em vista o concelho e a paróquia na sua totalidade. Entretanto a organização do município de Lisboa, aprovada por decreto de 26 de setembro de 1891, diz no § 2.º do artigo 1 que em cada círculo são elejáveis unicamente os cidadãos que nele estejam domiciliados politicamente; e esta disposição pode considerar-se em vigor expressamente para Lisboa, e tornar-se extensiva ao Pôrto por plena analogia.

C) — Eleições paroquiais.

Cada paróquia ou grupo de paróquias anexas constituiu o respectivo círculo eleitoral (2).

60. — Assembleas eleitorais.

As assembleas eleitorais dividem-se em assembleas primárias e assembleas de apuramento (3).

As assembleas primárias são compostas dos eleitores de todo o círculo ou de uma parte do círculo (4).

É nas assembleas primárias que se procede à votação.

As assembleas primárias para a eleição de deputados são

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 44 e §.

(2) Vej. *Cód. adm.*, art. 205.

(3) Vej. *Dec. eleit.*, art. 41 e s., 82 e s.; *Cód. adm.*, art. 205, 208, 214 e s.

(4) Vej. *Dec. eleit.*, art. 41 § 6.º e *Cód. adm.*, art. 205, quanto ao número de eleitores.

as mesmas que para as eleições municipais (1). Deve acrescentar-se que igualmente o são para as eleições das juntas gerais dos distritos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Funchal, como se deduz do decreto de 2 de março de 1895, artigos 1 e 2.

Quanto a eleições de juntas de paróquia, podem coincidir ou não as assembleas primárias políticas com as paroquiais, como se vê confrontando o artigo 41 do decreto eleitoral com o artigo 205 do código administrativo.

Nas eleições das comissões distritais, atenta a especialidade do processo eleitoral, não á lugar a distinção de assembleas; a mesma assemblea desempenha as funções de assemblea primária e de apuramento (2).

Outro tanto se dá com as eleições de juntas de paróquia, mas pela circunstância de que toda a paróquia administrativa é ao mesmo tempo todo o circulo eleitoral e única assemblea, que assim desempenha cumulativamente as funções de assemblea primária e de apuramento (3).

Da pluralidade de assembleas primárias, como se dá nas eleições municipais e nas das juntas de distrito, deriva a necessidade das assembleas de apuramento, distintas das primárias.

A assemblea de apuramento corresponde a todo o circulo, e, como a denominação o indica, apura a totalidade de votos obtidos por cada cidadão votado (4).

(1) *Dec. eleit.*, art. 41 e § 8.º

(2) *Vej. Cód adm.*, art. 234.

(3) *Vej. Cod. adm.*, art. 205, 208 e 214.

(4) *Vej. Dec. eleit.*, art. 88; *Cód. adm.*, art. 215 e 216.

§ 4.º

Dias e prazos; actos preparatórios das eleições**61. — Dias e prazos das eleições.**

No artigo 250 n.º 9 do código administrativo diz-se que ao governador civil compete mandar proceder às eleições dos corpos administrativos nos dias e prazos legais.

As eleições realizam-se aos domingos, ou pelo menos começam em um domingo, podendo em caso de necessidade continuar nos dias seguintes (1). Êsses domingos são designados na lei, ou pelo govêrno, ou pelo governador civil (2). Todos os actos porém que respeitam à constituição das mesas, votação, contagem das listas e escrutínio serão praticados antes do sol pôsto (3).

Quanto aos prazos, êles são diferentes, conforme se trata de *eleições ordinárias* ou *extraordinárias*.

Para as eleições ordinárias dispõem o código nos artigos 203, 234 e § 1.º e o decreto de 2 de março de 1895 nos artigos 1, 2, 6 § 2.º e 55. Á em tal caso dias e prazos ficados por lei, salva a disposição do citado § 1.º do artigo 234.

Para as eleições extraordinárias dispõem: em caso de dissolução, os artigos 17 e §§ e 41 e § único; em caso de anulação de eleição ou de falta de eleição, os artigos 204 e 238 § 1.º do código administrativo (4).

62. — Actos preparatórios das eleições.

A convocação das assembleas eleitorais é feita pelo governador civil (5).

(1) *Dec. eleit.*, art. 75 § 1.º

(2) *Vej. Cód. adm.*, art. 203, 204 e 238 § 1.º

(3) *Dec. eleit.*, cit. art. 75.

(4) *Vej. dec. de 2 de março de 1895*, art. cit.

(5) *Cód. adm.*, art. 206 e §. Está relacionado êste art. 206 com o art. 250 n.º 9.

A convocação do governador civil sómente se refere às eleições das juntas jerais de distrito (1), das câmaras municipais e das juntas de paróquia (2).

Para a eleição das comissões distritais não á convocação (3).

Quanto a outros actos preparatórios, dispõem o código administrativo no artigo 207 e § e o decreto eleitoral nos artigos 44 a 46 (4).

§ 5.º

Operações eleitorais

63. — Constituição das mesas nas assembleas primárias.

Os preceitos eleitorais, que, nos termos do artigo 207 do código administrativo, teem de ser observados sôbre êste assunto, são os dos artigos 47 e seguintes do decreto eleitoral.

Nas eleições paroquiais a mesa da assemblea que for constituída por menos de 500 eleitores será formada nos termos do artigo 208 do código administrativo; se a assemblea tiver 500 ou mais eleitores, ou se se tratar de eleições de câmaras municipais ou de juntas jerais de distrito, a mesa será composta como nas eleições de deputados (5).

Relativamente às comissões distritais, a mesa da eleição será constituída nos termos do artigo 234 do código administrativo.

Da formação da mesa lavra-se acta (6).

Quanto ao não comparecimento do presidente da assemblea primária ou do seu suplente, ou se se ausentar antes de constituída a mesa, e para o caso de tumultos e violências que impeçam a constituição da mesa ou o acesso à urna, dispõe o

(1) Dec. de 2 de março de 1891, art. 1 e 55.

(2) *Cód. adm.*, art. 206, subordinado ao art. 202.

(3) *Cód. adm.*, art. 234. Vej. *Dec. eleit.*, art. 43.

(4) Vej. principalmente sôbre **presidências das assembleas primárias, cadernos de eleitores e actas das eleições.**

(5) *Cód. adm.*, art. 207 e *Dec. eleit.*, art. 47.

(6) *Dec. eleit.*, art. 48.

decreto eleitoral no artigo 50. A falta dos cadernos pode ser suprida nos termos do artigo 51 do citado decreto.

Se, nos termos do artigo 209 do código administrativo, não comparecer número suficiente de eleitores para constituir a mesa, lavrar-se á auto, conforme o disposto no mesmo artigo. Disposição paralela para a eleição das comissões distritais traz o código no artigo 234 § 2.º

O auto, a que se refere o artigo 209 do código, será nulo, se for mandado fazer pelo pároco e não pelo presidente da mesa (1).

64. — Organização das listas.

Para satisfazer ao disposto nos artigos 5 e 6 (princípio) do código administrativo, determina êste, sob pena de nulidade, no artigo 210 e § 1.º e no artigo 236 que as listas contenham (cada uma) as competentes designações de *effectivos* e de *substitutos*.

Natural é que, sob as referidas designações, as listas contenham nomes em número igual ao dos vogais a eleger; mas um menor ou maior número de nomes na lista não a invalida, tendo-se sim, no caso de maior número, de considerar não escritos os nomes a mais (2).

O código de 1886 no artigo 318 § 2.º tinha introduzido o sistema da representação das minorias na composição dos corpos administrativos, por meio do *voto limitado* ou *lista incompleta*. O sistema da representação das minorias já em 1878, na discussão do projecto do código dêsse ano, fôra proposto pelo deputado sr. JOSÉ LUCIANO DE CASTRO; depois por o mesmo estadista, como ministro do reino, foi introduzido na proposta de código de 1880 (artigo 313); na lei de 21 de maio de 1884, artigo 1, foi adoptado para uma parte da câmara

(1) Res. do C. E. na secção do contencioso de 2 de abril de 1857 — D. G., n.º 132.

(2) Cod. adm., art. 210 § 2.º

dos deputados, e em 1885, na lei de 11 de julho, artigo 181, foi estabelecido para a organização da câmara municipal de Lisboa. Tal sistema foi porém abandonado pelo código de 1895 e pelo de 1896.

Quando no mesmo dia se proceder a eleições para corpos administrativos municipais e distritais, as listas tem de conter ainda, sob pena de nulidade também, na parte interna e no alto delas, a designação do corpo administrativo para que se vota (1).

Não serão recebidas listas em papéis de côres ou transparentes, ou que tenham qualquer marca, sinal, designação ou numeração externa (2), ou a assinatura do eleitor (3).

65. — Votação.

A votação faz-se em sessão pública, por escrutínio secreto, de modo que de nenhum eleitor se conheça ou possa vir a saber o voto (4).

O acto da votação executa-se nos termos dos artigos 63 e seguintes do decreto eleitoral.

As listas são lançadas em uma urna, se de uma só eleição se trata; se porém houver simultaneamente eleições distritais e municipais, estarão sobre a mesa duas urnas, cada uma com o dístico, bem visível, da respectiva eleição (5). Neste último caso, cada votante entregará duas listas, uma para cada urna, não se admitindo uma só lista (6); e deve aver da parte do eleitor todo o cuidado na entrega das listas, para que não seja trocado o seu destino, visto que são nulas as listas encontradas em urna diferente daquela a que eram destinadas (7). Com esta sanção tem-se em vista evitar a duplicação do voto.

(1) Dec. de 2 de março de 1895, art. 2 § 2.º

(2) Dec. eleit., art. 62 § ún.

(3) Dec. eleit., art. 66.

(4) Cod. adm., art. 210, 234 e 235; Dec., eleit., art. 62.

(5) Dec. de 2 de março de 1895, art. 2.

(6) Dec. cit., art. 2 § 1.º

(7) Cit dec., art. 2 § 3.º

Teem o direito de votar os indivíduos inscritos no recenseamento dos eleitores, excepto dando-se algum dos casos indicados no artigo 65 do decreto eleitoral, como já dissemos; e podem votar, embora não inscritos naquele recenseamento, os indivíduos de que falam as excepções do artigo 64 do mesmo decreto.

A votação começa por o presidente e os mais vogais da mesa da assemblea; seguem-se depois os demais eleitores, nos termos dos artigos 63, 66 e 67 do decreto eleitoral, até se encerrar a votação; quanto às comissões distritais, á que observar o final do artigo 235 do código administrativo. Encerrada a votação, faz-se a contagem das descargas postas nos cadernos do recenseamento, sendo estes fechados e lacrados; em seguida procede-se à contagem das listas. De uma e outra contagem se fará menção na acta (1).

66. — Apuramento e proclamação.

É pelo escrutínio que se procede ao apuramento dos votos nas assembleas primárias. O processo do escrutínio vem indicado no artigo 70 do decreto eleitoral.

Nas eleições simultâneas a leitura das listas e a contagem ou o apuramento de votos começam pelos cargos da circunscrição superior (2). Em tais eleições serão anuladas as listas que não tiverem a designação do corpo administrativo a que são destinadas (3), não se contando os votos nelas indicados.

Também serão anuladas, e não contados os votos nelas inscritos, as listas em que faltarem as designações exigidas nos artigos 210 e 236 do código administrativo.

Não se invalidam as listas, como dissemos, que contiverem nomes a mais do número legal, avendo-se estes por não escritos (4).

(1) *Dec. eleit.*, art. 69 e §§.

(2) *Dec. de 2 de março de 1895*, art. 2 § 4.º

(3) *Cit. dec.*, art. 2 § 2.º

(4) *Cód. adm.*, art. 210 § 2.º

E se as listas tiverem nomes repetidos? A lei eleitoral de 1884 (de 21 de maio) no artigo 1 § 2.º dizia que não seriam contados para efeito algum os *nomes repetidos* nas listas de votação. O pensamento dêste preceito deve ser observado, contando-se o nome, mas não a repetição do nome; e assim também não deve a repetição de um nome prejudicar qualquer nome seguinte, que, eliminada aquela repetição, caiba dentro do número legal (1).

A nenhum nome escrito nas listas *em devida forma* deixarão de contar-se os votos, diz o código administrativo no artigo 211. É importante esta disposição, que primeiramente appareceu no código de 1886, artigo 320. Pelo código de 1878 iam para as mesas eleitorais os cadernos dos elejiveis e só se contavam votos aos cidadãos como tal inscritos, quanto a eleições municipais ou paroquiais (2). Depois do código de 1886 a falta de designação de elejibilidade não pode ser invocada para a não contagem de votos: é, não às mesas eleitorais, mas ao tribunal competente, que pertence a apreciação de qualquer inelejibilidade ou causa de exclusão.

A expressão *legalmente votados*, que vinha no artigo 323 do código de 1886, deu lugar a que o tribunal administrativo da Orta (3), entendesse que as mesas eleitorais não deviam apurar os votos que recaíssem em individuos inelejiveis. Esta doutrina não é verdadeira, visto que só às comissões recenseadoras e aos tribunais, e não às mesas eleitorais, compete decidir sobre a elejibilidade ou inelejibilidade do cidadão. Aquella expressão, a qual deve entender-se por — *mais votados* — (4), também se encontra no artigo 214 do código de 1896, equivalente ao citado artigo do código de 1886, podendo ter sido emendada, pois que se notara o lapso de revisão,

(1) Vej.-o cit. art. 210 § 2.º do código administrativo.

(2) Cit. *Cod. adm.* de 1878, art. 277 e 312 n.º 2.

(3) Acórdão de 28 de dezembro de 1886, publicado na *Rev. dos tribunais*, t. VII, p. 127.

(4) Vej. lei eleit. de 21 de maio de 1884, art. 1 § 1.º

é avendo de mais a mais no mesmo código de 1896 o artigo 236, correspondente ao § 3.º do artigo 2 do decreto de 2 de março de 1893, que traz expressão inequívoca. À mesma interpretação conduz o confronto dos artigos 15 § 1.º, 325 n.º 4, 218 n.º 2 e 223 n.º 3 do código administrativo.

Se na urna estiverem listas de papel de côm ou de qualquer das outras formas, que, segundo o decreto eleitoral, artigo 62 § único, não devem ser recebidas, não se contarão os votos ou os nomes nelas inscritos, visto não estarem na *devida forma* (1). Todavia os votos que se contiverem nas listas anuladas serão apurados, mas em separado e separadamente escritos nas actas (2).

Em jeral o apuramento de que até aqui temos falado é um apuramento parcial, visto que, avendo também em jeral mais de uma assemblea primária no círculo eleitoral, é na chamada assemblea de apuramento que se faz o apuramento jeral e definitivo de votos, nos termos do decreto eleitoral, artigos 82 e seguintes (3). À todavia círculos formados por uma só assemblea, e então a respectiva mesa faz o apuramento definitivo de votos e a proclamação dos eleitos, nos termos do artigo 214 do código administrativo.

A proclamação recai nos cidadãos *mais votados* até o número que a assemblea foi chamada a eleger (4).

Para Lisboa e Pôrto, em virtude da divisão dos respectivos concelhos em círculos para as eleições municipais, á, quanto a estas eleições, disposições especiais relativas ao apuramento definitivo de votos, como se vê do código administrativo, artigo 216 e § único.

Nem sempre depois do apuramento definitivo de votos se faz a proclamação; assim succede nos casos do artigo 219 e

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 211.

(2) *Dec. eleit.*, art. 73 § 2.º

(3) Vej. *Cód. adm.*, art. 215.

(4) *Cód. adm.*, art. 211 e 215.

§ 2.º. Correspondendo estes casos a faltas de eleição, em outra secção nos occuparemos dêles.

A propósito da expressão — *número de votantes* —, que se lia no artigo 330 do código de 1886, e que também se lê no artigo 219 do código de 1896, correspondente àquele, declarou o tribunal administrativo da Orta no já citado acórdão de 28 de dezembro de 1886 que nenhum dos cidadãos votados deverá ser proclamado, se não tiver obtido *votos* em número do dôbro dos vogais effectivos das mesas eleitorais. Errou aquele tribunal, confundindo *número de votantes* com *número de votos*. Já em face do código de 1878, artigo 332, se entendia jeralmente que devia ser proclamado eleito o cidadão mais votado, fôsse qual fôsse o número de votos que tivesse, mesmo um só (1). A mesma doutrina devia ser seguida em face do código de 1886, porque, segundo o artigo 314 dêsse código, era applicável às eleições dos corpos administrativos o artigo 1 § 1.º da lei de 21 de maio de 1884, o qual não exija maioria absoluta de votos, como também a não exige o decreto eleitoral, artigo 93; nem mesmo ficava um mínimo de votação, como aliás o ficava o decreto eleitoral de 30 de setembro de 1852, artigo 90.

A portaria de 22 de outubro de 1878 refere se a uma eleição municipal em que todas as listas menos uma foram brancas e em que todavia aviam sido proclamados vereadores os cidadãos em quem recaíra êsse único voto, e declarou bem feita a eleição, dando por fundamento — que o código não designava o *número mínimo de eleitores* nem de votos para que ouvesse eleição. Êste fundamento, pelo que respeita ao número de votos, é exacto; mas é inexacto, quanto ao número mínimo de eleitores, pois que êle se achava designado nos já citados artigos 284 e 285 do código de 1878, como igualmente o foi

(1) Port. de 22 de outubro de 1878; vej. também os art. 284 a 286 do cit. *Cód. adm.* de 1878 e a *Rev. de leg. e de jurisprud.*, t. XVI, p. 291.

no artigo 33o do código de 1886 e bem assim no artigo 219 do código de 1896.

Se a assemblea de apuramento não se constituir, ao auditor compete declarar eleitos os cidadãos que deviam ter sido proclamados, excepto avendo irregularidade que anule a eleição (1).

SECÇÃO III

Exclusão do cargo de vogal e suspensão do seu exercício por inelegibilidade ou incompatibilidade

67. — Inelegibilidades relativas e incompatibilidades absolutas ao tempo da eleição.

Em vista do artigo 211 do código administrativo, podem ser votados, apurados e proclamados eleitos indivíduos absolutamente ou relativamente inelegíveis; e pelo facto da eleição ou por factos posteriores a ela podem os indivíduos eleitos ser affectados de incompatibilidade, que os possa excluir ou excludos corpos para que foram eleitos, ou que motive a suspensão do exercício das suas funções de vogais d'esses corpos. Daqui vem o estudarmos o assunto em relação às duas épocas, pelas diferenças que em um e outro caso se notam.

É esta matéria dominada por o preceito jeral do § 2.º do artigo 15 do código.

Segundo os §§ 1.º e 2.º do artigo 8 do código, não podem ser vogais dos corpos administrativos os indivíduos comprehendidos ao tempo da eleição em alguma das categorias designadas nos números do § 1.º, e nem os seus substitutos ou interinos, se a esse tempo estiverem em exercício. Esta inelegibilidade atinje aqueles indivíduos tanto para o cargo de vogal effectivo, como para o de vogal substituto (2).

(1) *Cod. adm.*, art. 228.

(2) *Vej. Dec. eleit.*, art. 5 § 3.º

Constituindo uma inelegibilidade da mesma natureza, embora restrita a um só corpo administrativo, dispõe o § único do artigo 11 do código; e ainda em relação ao mesmo corpo administrativo traz o artigo 36 uma disposição, da qual deriva uma outra inelegibilidade. O mesmo se dá, quanto a outro corpo administrativo, no caso do artigo 10 § 4.º

Uma outra inelegibilidade, de diverso fundamento, estatui o artigo 17 § 3.º, aplicável a todos os corpos administrativos(1).

Acabamos de falar de inelegibilidades relativas, das quais o eleitor já deve ter conhecimento ao tempo da eleição, sabendo assim que o seu voto será anulado. A porém incompatibilidades absolutas, que podem surgir de uma eleição, mas sem que o voto do eleitor esteja previamente afectado de nulidade, e até podendo produzir o seu natural efeito. Desta espécie são os casos dos artigos 9, 10 e 11 do código administrativo.

Os casos do artigo 9 affectam a eleição tanto para vogal efectivo como para vogal substituto, e assim a qualquer dos funcionários de que fala o artigo 9, que seja eleito vogal substituto de um corpo administrativo, é applicável a disposição do § único do mesmo artigo, não podendo reservar o direito de opção para quando seja chamado a servir como vogal. Neste sentido decidiu o supremo tribunal administrativo em acórdão de 11 de dezembro de 1886.

Mas, se forem dados substitutos aos funcionários de que fala o artigo 9, ser-lhes-á applicável por analogia o preceito do § 2.º do artigo 8? A negativa deriva da falta de preceito expresso que o estatua e do preceito jeral do artigo 15 § 2.º

Os casos do artigo 10 só affectam a eleição para vogal efectivo. Os inconvenientes, que para a administração poderiam resultar do parentesco próximo entre vogais do mesmo corpo administrativo, foram a razão determinativa da referida incom-

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 41 § ún., e organização aprovada por dec. de 2 de março de 1895, art. 55.

patibilidade. Os §§ 1.º e 3.º do citado artigo 10 estabelecem os termos em que se faz a escolha definitiva.

O artigo 11 importa a afirmação do princípio jeral de que nenhum cidadão pode ser simultaneamente vogal de mais de um corpo administrativo, restringindo contudo êsse princípio à origem electiva do cargo de vogal. Admite o código no § único do citado artigo uma excepção, que da sua letra deriva, em favor dos párocos; o preceito dêste parágrafo ficou incompleto, omitindo a referência às juntas jerais de distrito, pelo que nos distritos onde as á pode dar-se o inconveniente, que, embora também incompletamente, o preceito quis evitar. No artigo 11 estabelece-se o direito de opção e indica-se o modo de o exercer. Não se distingue entre vogais effectivos e substitutos.

Tem-se apresentado como fundamento ou causa de inelegibilidade a conveniência de estabelecer um limite à prorrogação do exercício de funções electivas provinda de reeleições successivas. Sendo naturalmente temporária a investidura dos cargos electivos, para assim poderem corresponder às modificações da opinião pública, deve impedir-se que tais cargos se tornem *de facto* vitalícios, transformando-se como que em monopólio de poucas pessoas, perdendo o seu carácter natural, e podendo até converter-se em perigo para as liberdades públicas. É certo todavia que nem sempre as legislações atendem à causa apontada: assim, entre nós, se pelo código administrativo de 1886, artigo 7 § 1.º n.º 18, era êsse facto base de uma inelegibilidade temporária, já pelo código de 1896 o não é, pois que não inclui disposição semelhante à aludida disposição do código de 1886.

68. — Incompatibilidades absolutas posteriores à eleição.

Das incompatibilidades absolutas posteriores à eleição trata o código no artigo 14, estabelecendo aí o preceito jeral. Podendo os factos, causas de inelegibilidade e incompatibilidade de que falámos no número anterior, surtir posteriormente à eleição, não deveriam êles, por esta circunstância, deixar de

produzir efeitos semelhantes. E assim é, como se vê do citado artigo 14; sendo portanto aqui applicável na maior parte o que se disse no número anterior.

69. — Incompatibilidades relativas.

Estas incompatibilidades prendem com o exercício dos cargos; não inibem o cidadão de ser o titular de dois cargos, mas sim de simultaneamente exercer as funções de ambos.

Á destas incompatibilidades existentes ao tempo da eleição; outras surjem posteriormente.

Estão no primeiro caso as incompatibilidades que pressupõe o § 1.º do artigo 8 e de que fala o § 2.º do artigo 10, e neste lugar e no § único do artigo 14 se resolve sôbre a incompatibilidade.

O § 2.º do artigo 10 é omisso, quanto aos casos de os mesmos parentescos de que fala se darem entre substitutos sómente, ou entre estes e suplentes, ou ainda só entre suplentes. Apesar da plena analogia, contra ela se ergue a disposição do § 2.º do artigo 15.

Quando as incompatibilidades relativas surjem posteriormente à eleição, teem a regulá-las quer o preceito jeral da disposição do § único do artigo 14, quer o preceito especial do § 2.º do artigo 10.

Estando aberto o parlamento, poderá o par ou deputado exercer as funções de vogal de um corpo administrativo? A legislação tem sido omissa a tal respeito. Quando em 1881 se discutiu o projecto de código administrativo (1), tendo-se levantado a dúvida, respondeu o relator que, quanto aos corpos administrativos das províncias, os pares e deputados se faziam substituir temporariamente, como para outros impedimentos se prescrevia no projecto; que para Lisboa nem isso era necessário, desde que o parlamento autorizasse a acumulação (2).

(1) Que depois serviu de base ao código administrativo de 1886.

(2) *Diario da camara dos deputados* de 1881, p. 504 e 510.

Não tem sido porém esta a praxe. Em Lisboa os pares e deputados, que são vogais dos corpos administrativos da capital, teem accumulado as funções desses corpos com as legislativas, sem prévia autorização parlamentar; e até fora da capital se tem entendido permitida essa accumulção, pela razão de que o cargo de vogal de um corpo administrativo não constitui *em-prêgo* no sentido rigoroso da palavra.

O artigo 8 § 1.º n.º 16 *in fine* e o § único do artigo 14, confrontados, conduzem à mesma doutrina.

70. — Conhecimento e julgamento das inelegibilidades e incompatibilidades.

Tendo falado das inelegibilidades e incompatibilidades, resta-nos ver a quem compete o seu conhecimento, a fim de que a respectiva exclusão ou suspensão do exercício da função de vogal se torne efectiva.

Tratando-se de uma incompatibilidade de exercício de funções, correspondendo isso a um impedimento temporário, é ao corpo administrativo que pertence o seu conhecimento (1), e só ao tribunal competente em caso de reclamação (2).

Tratando-se porém das exclusões motivadas por inelegibilidade absoluta ou relativa ou por incompatibilidade absoluta, é aos tribunais do contencioso administrativo que compete conhecer delas definitivamente. Di-lo o artigo 15, como preceito geral, e o confirmam o artigo 325 n.º 4, além dos artigos 223 e seguintes, e o artigo 352 n.º 4, além dos artigos 237 e seguintes do código administrativo.

Ainda, quanto à perda do lugar de vogal, conferiu o código de 1896 no final do artigo 22 aos corpos administrativos uma espécie de competência provisória.

Veio o citado artigo 22 remediar o inconveniente de poder continuar no corpo administrativo quem, segundo a lei, já não

(1) *Cód. adm.*, art. 22.

(2) *Cód. adm.*, art. 325 n.º 1 e 352 n.º 4.

pode ser vogal, compreendendo entre os *impedimentos* as causas que motivam a perda do lugar de vogal, e dando ao corpo administrativo competência para dêles conhecer, enquanto o tribunal não declara a exclusão. Se o vogal excluído julga injusta ou ilegal a exclusão, pode reclamar perante o auditor ou supremo tribunal administrativo, qual no caso couber; o auditor julga neste caso nos termos do artigo 325 n.º 1, e o supremo tribunal administrativo nos termos do artigo 352 n.º 4 do código administrativo.

É certo que o artigo 15 do código não inclui explicitamente as incompatibilidades absolutas que derivam dos artigos 17 § 3.º e 41 e do artigo 36; mas não pode deixar de ser-lhes aplicável o que fica dito em relação às outras.

SECÇÃO IV

Escusas; processo e julgamento

71. — Motivos de escusa; competência para o julgamento.

Não podemos, por falta de tempo, ocupar-nos das reclamações acêrca dos actos eleitorais, do julgamento dos processos eleitorais e dos recursos e seu julgamento.

Falando no número anterior do julgamento das inelegibilidades e incompatibilidades, mostrámos, pelas referências às disposições do código administrativo, que êsse julgamento pode coincidir ou não com o julgamento das eleições, conforme os factos que as determinam existem ao tempo da eleição ou surjem posteriormente, avendo disposições especiais de processo para o julgamento das eleições e portanto para o das inelegibilidades e incompatibilidades existentes ao tempo da eleição, e sendo as incompatibilidades que proveem de factos posteriores às eleições julgadas conforme o processo comum.

De um outro facto, para o qual também o código estabelece disposições especiais de processo, vamos agora tratar. Quere-mos referir-nos às *escusas*. O código no artigo 7 diz que as

funções dos corpos administrativos são obrigatórias. Êste preceito porém não é tão rigoroso que se não permita em alguns casos ao cidadão eleito o eximir-se dessa obrigação : êsses casos são os indicados no artigo 12, ou em leis especiais, nos termos do mesmo artigo 12 n.º 6.

A *escusa* não é um simples favor, que a lei concede ao eleito que se encontra em determinadas condições; estas mesmas condições justificam a escusa em benefício da administração pública.

As disposições especiais de processo que o código estatui são as dos artigos 232 e 233.

A escusa tem de ser reclamada dentro do prazo designado no artigo 232 (1). A boa ordem na administração justifica um limite de prazo.

Só o interessado pode reclamar a escusa, diferentemente do que se dá em relação às inelegibilidades e incompatibilidades (2).

Da reclamação de escusa conhece o auditor, podendo dêle recorrer-se para o supremo tribunal administrativo (3).

Mas, sendo o auditor vogal nato da comissão distrital, também perante êle deverá reclamar a escusa o eleito para vogal da mesma comissão? Serão também neste caso applicáveis os artigos 232 e 233? Não parecerá, em face do artigo 237, que, assim como os processos eleitorais das comissões distritais são julgados directamente pelo supremo tribunal administrativo, igualmente a êste tribunal deveria, na hipótese suscitada, ser dirigida a reclamação de escusa? Pode assim parecer; todavia um officio do ministério do reino de 8 de maio de 1895 diz, com referéncia ao artigo 247 do código de 1895, igual ao artigo 232 do código de 1896, que tal disposição deve aplicar-se

(1) Vej. *Cod. adm.*, art. 214 e 215.

(2) Vej. *Cod. adm.*, art. 220 e 232.

(3) *Cod. adm.*, art. 233, 325 n.º 6 e 341; regul. de 27 de julho de 1901, art. 24.

a todos os corpos administrativos, e portanto aos vogais eleitos para a comissão distrital.

Se algum dos factos, que o artigo 12 abranje, fôr superveniente à eleição, poderá ser alegada a escusa? Seria isso equitativo em alguns casos, sobretudo no do n.º 3 do citado artigo; mas nem o código o dispõe, nem o artigo 332 refere excepções, e do n.º 2 dêste mesmo artigo pode deduzir-se argumento em contrário.

Não se chega mesmo a prevenir a hipótese de, sendo chamado, nos termos do artigo 6 § 3.º, um suplente ao serviço de vogal de um corpo administrativo, êste suplente se achar ao tempo da chamada nas condições de qualquer dos números do artigo 12, para então se lhe permitir o opor a escusa; e tanto mais isso seria aceitável quanto é certo que anteriormente não lhe era dado utilizar-se da reclamação respectiva.

SECÇÃO V

Corpos administrativos não provindos de eleição

72. — Dissolução e falta de eleição; corpos administrativos de nomeação.

Dissemos que á casos em que a lei determina a formação de corpos administrativos por meio de nomeação dos vogais que deveriam ser eleitos.

O código administrativo, dispondo sôbre a dissolução dos corpos administrativos nos artigos 17 e 41, dá ao govêrno e ao governador civil competência para nomearem comissões, que servirão emquanto não entrarem em exercício os vogais que forem eleitos. Estas eleições, consequência do acto da dissolução, teem de ser realizadas, como já vimos, dentro do prazo de 40 dias a partir da dissolução; e assim se vê que aquellas comissões teem um carácter transitório, não podendo ser consideradas como verdadeiros corpos administrativos. Não

é portanto destas comissões que agora pretendemos occupar-nos, mas sim de verdadeiros corpos administrativos, que, no caso de *falta de eleição* ou de factos que a esta falta devam equiparar-se, o governador civil, ou o govêrno, ou a junta jeral nomeia em suprimto da eleição (1).

Refere-se o artigo 229 do código à *falta de eleição*; mas quando se dá esta falta?

Pode dizer-se, pelo menos para alguns effeitos da lei, que á falta de eleição desde que suceda qualquer dos três factos indicados nos artigos 209 e 219 e seu § 2.º Nos dois primeiros casos á deficiência de número de eleitores ou de votantes; no terceiro caso, se se não dá propriamente uma falta de eleição, verifica-se todavia um facto que temos de equiparar à não realização da eleição para os effeitos do artigo 204. O primeiro caso verifica-se nas assembleas primárias, o segundo e o terceiro derivam do apuramento jeral dos votos.

Nem sempre que se dê o facto a que se refere o artigo 209 se pode dizer que á falta de eleição. O citado artigo tem de ser subordinado ao artigo 219 (princípio), devendo por isso distinguir-se entre círculos de uma só assemblea primária e círculos de mais de uma; e a isto mesmo conduz o § único do artigo 209.

Quando no círculo á uma só assemblea primária, esta desempenha também as funções de assemblea de apuramento (artigo 214) e então, verificado o facto a que se refere o artigo 209, dá-se realmente a falta de eleição.

Quando porém o círculo for composto de mais de uma assemblea primária, a eleição pode ser válida, ainda que se verifique o facto do artigo 209 em alguma assemblea primária, se em todo o círculo o número total dos votantes fôr pelo menos igual ao dôbro do dos vogais das mesas de todas as assembleas primárias dêsse círculo (artigo 219).

(1) *Cód. adm.*, art. 229 § 1.º e 240 e organização aprovada por dec. de 2 de março de 1895, art. 2 § 5.º e art. 23 n.º 18.

O mesmo se entendia em face do código de 1878, artigo 285 (1), e já também em relação ao código de 1842, artigos 90 a 92 (2).

Aqui notaremos que não deve confundir-se, como o fez o tribunal administrativo da Orta no já citado acórdão de 28 de dezembro de 1886, *número de votantes com número de votos*.

Mas será *votante* o que entrega a lista em branco?

J. A. PERDIGÃO (3) opina pela negativa, perante o artigo 302 do código de 1878, por isso que as listas brancas são tidas como não existentes. Diz o citado autor que o eleitor que usa delas não vota, abstém-se, e quem se abstém, seja qual fôr a forma da abstenção, não pode ser considerado como elemento activo do acto em que não tomou parte; que, quando a lei fica o número mínimo de eleitores necessário à validade do acto eleitoral, evidentemente se refere aos que nele tomam parte, e não aos que simplesmente aí concorrem com a sua presença, porque as eleições fazem-se com os eleitores que votam e não com os que simplesmente assistem (4).

Entretanto parecia contrariar esta opinião o artigo 284 do mesmo código de 1878, que diz: — não averá eleição nos concelhos de uma só assemblea eleitoral em que, pela *contajem das listas* da eleição se verificar não averem concorrido eleitores em número dobrado pelo menos daquele que é necessário para formar a mesa —. Entendia-se que o código considerava como votante o eleitor que ia à urna, sem ter que se ver se a lista que entregava era branca ou não era; que aquela contajem das listas era feita, sem se saber se eram ou não brancas; e que, satisfazendo a contajem ao número mínimo que se requeria, avia eleição, embora depois o escrutínio mostrasse que algumas listas eram brancas e que portanto avia votos em

(1) *Rev. de leg. e de jur.*, t. XIV, p. 389.

(2) Dec. sobre consulta do sup. trib. adm. de 11 de dezembro de 1878.

(3) *Obr. cit.*, t. I, p. 354.

(4) *Vej. obr. cit.*, t. II, p. 341, not. 1 e p. 342.

número inferior àquele número mínimo de *eleitores*. Note-se que o código de 1896 diz *volantes* e não *eleitores*, mas também o lugar paralelo do código de 1878 diz *volantes*.

O terceiro caso, que equiparámos à falta de eleição, é o do § 2.º do artigo 219. Neste caso manda o código proceder a nova eleição de *todos* os vogais efectivos e substitutos. Não deve portanto aver proclamação dos que foram apurados, desde que se dê o facto; e isto equivale a considerar como não feita a eleição (1).

Temos indicado os casos de falta de eleição em referência às juntas de paróquia e às câmaras municipais. Estes mesmos casos são extensivos às juntas jerais de distrito, onde as ouver, vista a disposição do artigo 55 da organização aprovada por decreto de 2 de março de 1895. Quanto às comissões distritais, o código administrativo, artigo 234 § 2.º, mostra a possibilidade de falta de eleição.

Pôsto isto, vejamos como se á de proceder no caso de falta de eleição e quais os efeitos desta falta.

O artigo 229 contém duas regras: uma para quando a falta de eleição provém da inobservância de algum preceito legal; outra para quando provém da falta de comparecimento de eleitores.

Na primeira hipótese repete-se sempre a eleição.

Nos casos da segunda hipótese a lei determina, quanto às câmaras municipais (2) e quanto às juntas jerais de distrito (3), a nomeação em suprimimento da eleição, porém mediante ainda a tentativa de uma segunda eleição (4).

Quanto às juntas de paróquia, estas não podem ser nomeadas em suprimimento de eleição. Se, feita segunda convocação

(1) Vej. cit. art. 219 pr.; vej. mais art. 223 n.º 2, 204, 229, 325 n.º 5.

(2) *Cód. adm*, citado artigo 229 e organização de 2 de março de 1895, art. 23 n.º 18 e art. 55.

(3) Citada organização de 2 de março de 1895, artigo 55 e 2 § 5.º

(4) Cit. lugares.

dos eleitores (1), ainda por falta de comparecimento dêstes ouver falta de eleição, a paróquia será anecsada a outra, nos termos e com os efeitos do artigo 160 e seus §§ do código administrativo.

A expressão — *eleitores em número legal* — do artigo 160 do código tem o seu entendimento no artigo 209 e não é equivalente à expressão — *por falta de comparecimento dos eleitores* — do artigo 229 *in fine*, pois que esta última inclui a hipótese do artigo 219, o que não sucede àquela, visto que podem comparecer eleitores em *número legal*, mas não tantos votantes quantos são indispensáveis nos termos do artigo 219; todavia, ainda nesta última hipótese, após segunda convocação de eleitores infrutífera, se procede à anecsação (2).

Para a falta de eleição da comissão distrital dispõe o artigo 240 semelhantemente ao artigo 229, sendo porém de notar que para a hipótese da nomeação em suprimimento da eleição não traga o código naquele lugar disposição correspondente à do § 2.º do artigo 229.

O artigo 229 e § 1.º e o artigo 240 determinam a competência, tanto para a declaração de que deve aver nomeação em suprimimento, como para esta nomeação. Nos distritos que teem juntas jerais a competência para a nomeação de vereadores, quando a eleição municipal não dê resultado, pertence à junta jeral (3), ou, não funcionando esta, à respectiva comissão distrital (4); quanto às juntas jerais, dispõe a organização aprovada por decreto de 2 de março de 1895, artigo 2 § 5.º, dando para a nomeação competência ao governador civil.

Verificando-se o caso do artigo 219 § 2.º do código administrativo depois de segunda convocação dos eleitores, como proceder? Nem o artigo 160, em relação às juntas de paróquia,

(1) *Cód. adm.*, art. 229 § 2.º e 160.

(2) *Cód. adm.*, art. 229 e § 2.º

(3) Organização de 2 de março de 1895, artigo 23 n.º 18.

(4) *Cit. organiz.*, art. 47 n.º 11.

nem o artigo 229, em relação a estas e às câmaras municipais, incluem tal hipótese; e assim parece que terá de aver sucessivas eleições até que se eleja a maioria dos vogais efectivos do corpo de que se tratar, não podendo recorrer-se à anecsação da paróquia, ou à nomeação de vereadores, ou de procuradores à junta jeral em suprimimento da eleição.

73. — Quem pode ser nomeado vogal de corpo administrativo em suprimimento da eleição.

A nomeação de vogais de corpo administrativo em suprimimento de eleição será arbitraria, podendo recair em quaisquer cidadãos, ou também aqui tem de atender-se à matéria das inelegibilidades e incompatibilidades?

Embora o código o não diga expressamente nos artigos 229 e 240, como a doutrina das inelegibilidades e incompatibilidades é baseada em considerações de interesse público, tanto deve ser aplicada aos vogais de eleição, como aos de nomeação em suprimimento da eleição. Da própria idea de suprimimento o mesmo pensamento deriva: as pessoas em quem se fez recair a nomeação devem satisfazer às mesmas condições que são exigidas para, nos termos dos artigos 8 e seguintes, poderem ser vogais de eleição dos corpos administrativos. E ainda este parecer é reforçado com o argumento, por maioria de razão, que deriva dos artigos 17 § 4.º, 41 e 36, nos quais se trata de simples comissões, de vida transitória, para os casos de dissolução de corpos administrativos.

E neste caso de suprimimento, será também applicável aos nomeados a disposição do artigo 15? Como preceito jeral entendemos que sim; mas deve atender-se a algumas considerações especiais. Já vimos que no julgamento das eleições, o qual está sujeito a regras especiais de processo (1), eram tomadas em conta as inelegibilidades e incompatibilidades ao tempo da

(1) *Cod. adm.*, art. 223 e s., 237 e s.

eleição, seguindo-se porém o processo comum quando se tratasse de incompatibilidades posteriores à eleição; ora, tratando-se de nomeação em suprimento de eleição, entendemos que, em caso de reclamação ou recurso, não deve ser aplicado aquele processo especial, que é privativo dos casos de eleição, mas sim o processo comum perante o supremo tribunal administrativo, visto que se trata de actos do governador civil, no que respeita à nomeação de vereadores ou de procuradores à junta geral (1). Da nomeação em suprimento feita pelo governo nos termos do artigo 240 do código administrativo não cabia recurso de carácter contencioso em face do artigo 352 n.º 6 do mesmo código; oje porém, já á lugar êsse recurso depois da lei de 9 de setembro de 1908, artigo 89 *três*.

SECÇÃO VI

Constituição e tempo de serviço dos corpos administrativos

74. — Constituição dos corpos administrativos.

O que deve entender-se aqui por — *constituição* de um corpo administrativo?

Já vimos que o código administrativo emprega êste termo, referindo-se aos resultados da eleição, aos vogais que são eleitos, às causas de sua exclusão e escusas (2).

Não é todavia neste sentido que aqui falamos da *constituição* dos corpos administrativos; mas sim no sentido em que êsse termo é empregado nos artigos 18 e 19 do código e, quanto às juntas jerais, no decreto de 2 de março de 1895, artigo 6 § 3.º Nestes artigos, com a indicada expressão, quere

(1) *Cód. adm.*, art. 229 § 1.º e organiz. de 2 de março de 1895, art. 2 § 5.º; *Cód. adm.*, art. 257 § 2.º, 352 n.º 3; dec. de 29 de julho de 1886, art. 5 § 3.º e regul. de 25 de novembro de 1886, art. 1 n.º 3 e 24.

(2) *Cód. adm.*, art. 13 e 224.

o código referir-se aos *actos* preliminares e preparatórios para que os vogais definitivamente eleitos possam funcionar legalmente, como elementos de um corpo administrativo. Esses *actos* são principalmente: — prestação de juramento, posse, designação de presidência e de vice-presidência, escolha de comissões delegadas.

A época da constituição dos corpos administrativos pode ser *ordinária* ou *extraordinária*, segundo os artigos 18 e §§ e 19 do código administrativo e o artigo 6 § 2.º da organização de 2 de março de 1895. Referem-se os lugares citados a corpos administrativos de *eleição*; mas já vimos que pode aver corpos administrativos de *nomeação*. A estes é igualmente applicável a disposição do artigo 19 do código, visto não aver disposição especial e colher a analogia ou identidade de razão.

Quanto ao juramento e posse, rejem o assunto o artigo 16 e seus §§, também applicáveis às juntas jerais das ilhas (1). O código de 1836, artigo 222, e depois o decreto de 5 de março de 1856 deram a substância do juramento. O artigo 16 do código actual também a dá.

Diz o artigo 16 que os *vogais* prestam juramento, sem distinguir entre vogais eleitos e vogais natos. Estes estarão também obrigados ao juramento do artigo 16? Quanto ao governador civil, vogal da comissão distrital, já êle prestou juramento relativo àquele cargo, e o § 1.º do artigo 16 mostra que, a exijir-se tal juramento, poderia dar-se o absurdo de o governador civil ter de o deferir a si próprio. Quanto ao auditor e ao pároco, também se deve concluir pela negativa, pois para o desempenho dos seus cargos já prestaram o juramento da lei.

Ao juramento succede a posse.

Sobre *presidência* e *vice-presidência* já sabemos que, conforme os corpos administrativos, assim á presidentes natos, ou presidentes de eleição dos mesmos corpos. Quanto à comissão

(1) Vej. organização de 2 de março de 1895, art. 55.

distrital, dispõem os artigos 35 e 245; quanto às câmaras municipais, os artigos 45 e §§, 132, 63 e 64; quanto às juntas de paróquia, o artigo 159 e seus §§; quanto às juntas jerais, a organização de 2 de março de 1895, artigo 12 e §§.

Relativamente a *comissões delegadas*, só as juntas jerais tem uma comissão distrital, escolhida nos termos da organização de 2 de março de 1895, artigos 38 e §§ e 39.

75. — Tempo de serviço dos corpos administrativos.

O tempo normal de serviço dos corpos administrativos é de três anos civis (1), excepto quanto às câmaras municipais de Lisboa e Pôrto, para as quais é de quatro anos (2). Estes anos contam-se a partir do dia 2 de janeiro imediato à eleição jeral ordinária (3), excepto para as comissões distritais de que trata o código, para as quais os anos se contam a partir do dia 1 de fevereiro (4).

Os anos civis são os do calendário gregoriano: começam em 1 de janeiro e terminam em 31 de dezembro.

Ao lado daqueles períodos normais pode aver outros que o não sejam, podendo dar-se casos em que aqueles períodos não cheguem a ser preenchidos e outros em que êles sejam excedidos. Os artigos 18 e 19 do código administrativo prevêem êsses casos.

(1) *Cód. adm.*, art. 5, 234; organização de 2 de março de 1895, art. 5.

(2) *Cód. adm.*, art. 132 e 203; dec. de 8 de agosto de 1901, art. 2.

(3) *Cód. adm.*, art. 5; organização de 2 de março de 1895, art. 6 § 2.º e 55.

(4) *Cód. adm.*, art. 18 § 1.º

SECÇÃO VI

Modo de suprir as vacaturas e os impedimentos dos vogais dos corpos administrativos**76. — Estudo dos artigos 13, 23, 6 e seus §§ do código administrativo.**

O assunto deve principalmente ser examinado a propósito dos vogais de eleição. Em relação aos vogais natos não suscita êle dificuldades: estes teem como substitutos nas suas funções de vogais dos corpos administrativos os mesmos individuos que os substituem no desempenho das funções dos seus cargos principais. Assim, quanto ao governador civil, como presidente da comissão distrital, recorre-se às disposições dos artigos 245, 266 e 267; quanto ao auditor, dispõe o artigo 319, dando-lhe um substituto; mas, não prevenindo o possível impedimento simultâneo do auditor efectivo e do substituto, já em telegrama do ministério do reino de 28 de agosto de 1895 ao governador civil de Viseu foi declarada a competência do governador civil para fazer a nomeação interina com fundamento nos artigos 258 e 265 n.º 10 do código de 1895, correspondentes aos artigos 243 e 250 n.º 10 do código de 1896, doutrina corroborada em officio do ministério do reino de 28 de abril de 1897 (1), e oje explicitamente expressa no artigo 2 do regulamento de 27 de julho de 1901; quanto ao presidente da junta de paróquia, dispõe o artigo 159 nos §§ 1.º e 2.º

Passando a estudar o assunto relativamente aos vogais de

(1) *Annuario* cit., t. VIII, pag. 468, t. IX, pag. 407; todavia em um considerando do acórdão de 1 de março de 1899 o supremo tribunal administrativo considerou ilegal tal doutrina.

eleição, lembraremos que diferentes sistemas se tem apresentado entre nós:

a) eleição sómente de vogais efectivos, sendo o suprimento feito com vogais dos anos anteriores (1);

b) eleição sómente de efectivos, preenchendo por meio de eleições parciais as vacaturas que se dessem em certo número e dentro de certo tempo; e, se se dessem depois desse tempo, preenchendo-as pelo chamamento dos vogais dos anos anteriores (2).

c) eleição simultânea de vogais efectivos e substitutos, recorrendo aos dos anos anteriores como suplentes (3).

O último sistema parece o preferível.

Os substitutos e os suplentes são chamados a suprir as faltas e os impedimentos dos vogais efectivos (4); mas por quem e em que termos?

A necessidade, para maior clareza, de atender separadamente aos dois períodos: — o período eleitoral, e o período posterior ao julgamento das eleições ou período de serviço.

A) *Período eleitoral.*

As expressões — *em consequência da falta de eleição de alguns vogais* — do artigo 13 e — *por não ter sido votado e apurado o suficiente número de vogais* — do artigo 6 do código administrativo tem de ser entendidas de harmonia com o § 2.º do artigo 219. É preciso distinguir entre o caso de não terem sido votados e apurados vogais efectivos em número suficiente para constituir a maioria dos que o círculo deve eleger e o caso em que o foram: no primeiro caso repete-se a elei-

(1) *Cód. adm.* de 1842, art. 112 e 211; lei de administração civil de 26 de junho de 1867, art. 20 e 65.

(2) Proposta e projecto de 1880.

(3) *Cód. adm.* de 1836, art. 9 § ún., 22 § 2.º e 47; *Cód.* de 1870, art. 13; *Cód.* de 1878, art. 11, 18 e 23; *Cód.* de 1886, art. 5 e §§; *Cód.* de 1895 e de 1896, art. 6.

(4) *Cód. adm.*, art. 6 § 1.º, 13 e 2º.

ção (1), e não á que fazer applicação dos artigos 13 e 6 § 1.º; no segundo caso teem applicação estas últimas disposições, e é portanto só êste segundo caso o que nos interessa por agora.

Restrinjida a intelição dos artigos 13 e 6 § 1.º aos termos indicados, ainda o confronto da expressão referida do § 1.º do artigo 6 com todo o artigo 13 mostra que tal expressão precisa de ser aditada com os demais casos do artigo 13 que ella explicitamente não envolve, como envolveria, se em tal expressão as palavras — *votado e apurado* — fôsem substituídas por estas outras: — *definitivamente eleito*.

Vemos pois que o quadro de um corpo administrativo, definitivamente eleito, pode ficar incompleto por um dos seguintes factos (2).

1.º, por terem sido votados e apurados vogais effectivos que constituam a maioria dos que o círculo deve eleger, mas não a totalidade dêles;

2.º, por anulação dos votos obtidos por indivíduos inelegíveis absolutamente ou incluídos em alguma das categorias do artigo 8 §§ 1.º e 2.º (3);

3.º, por virtude de exclusão baseada em alguma das incompatibilidades absolutas de que falam os artigos 9, 10 e 11;

4.º, por concessão de escusa, nos casos do artigo 12 (4).

Os casos indicados não se excluem reciprocamente.

Em face dos três últimos, pode preguntar-se: — se, depois de votados e apurados vogais que constituam a totalidade ou a maioria dos que o círculo deve eleger, êles ficarem reduzidos à minoria em virtude das exclusões a que se referem êsses três casos, exclusões determinadas no julgamento da eleição ou no processo especial das escusas, deverá seguir-se

(1) *Cód. adm.*, art. 219 § 2.º

(2) *Vej. Cód. adm.*, art. 13.

(3) *Vej. Cód. adm.*, art. 223 n.º 3 e 325 n.º 4.

(4) *Vej. Cód. adm.*, art. 232 e 325 n.º 6.

o disposto no § 2.º do artigo 219, procedendo-se a nova eleição? A uma tal hipótese julgou o sr. B. DE MAGALHÃES (1) aplicável o preceito correspondente do código de 1886, artigo 330 § 2.º. Julgamos pouco defensável tal opinião; os casos são bem diferentes: em um á uma eleição feita, embora sujeita ainda a julgamento, e é por virtude dêste que se chega á indicada situação; o outro, o do citado artigo 219 § 2.º, não depende de julgamento posterior, não chegando a aver proclamação ou não a devendo aver, e o próprio confronto do § 2.º do citado artigo com o § 2.º do artigo 223 mostra bem a diferença entre vogais *votados e apurados* e *vogais definitivamente eleitos*; emfim, na hipótese do § 2.º do artigo 219 vê-se que não ouve mais cidadãos votados (2), enquanto que nos outros casos referidos podem ter sido votados outros além dos proclamados (3), e assim, para ser aceitável aquela opinião, seria necessário que o tribunal no julgamento das eleições, desde que fôsem anulados os votos a qualquer dos proclamados ou lhe fôsse inflijida a exclusão, tivesse competência para considerar eleitos os immediatos em votos, e tal não se dá (4).

B) *Período de serviço.*

Estando o corpo administrativo em exercício, podem ocorrer vacaturas em virtude de quaisquer das causas a que se refere o artigo 14, ou sobrevir a algum vogal impedimento que o iniba do exercício das respectivas funções. Ao corpo administrativo compete conhecer das faltas ou impedimentos dos seus vogais, e ainda, provisoriamente, da perda do lugar (5).

Conhecidos os casos em que, tanto no período referente á eleição como no do exercício, um corpo administrativo pode

(1) *Cód. eleit. port.*, 4.ª ed., 1890, p. 148, not. 1.

(2) *Vej.* art. 211.

(3) *Vej.* art. 214 e 215.

(4) *Vej.* art. 239.

(5) *Cód. adm.*, art. 22.

ficar incompleto, quer seja por vacatura de lugar, quer por impedimento do exercício das funções, vejamos como deverão ser preenchidas ou supridas essas vacaturas, faltas ou impedimentos.

A isto respondem os artigos 13 *in fine* e 23, mandando chamar os substitutos e os suplentes (1). Êste chamamento deverá satisfazer aos termos dos §§ 2.º a 6.º do artigo 6.

Também o § 1.º do artigo 6 *in fine* incompletamente se refere ao chamamento de quem deverá suprir as faltas de vogais, e, por seu lado, também ao assunto se refere a segunda parte do § 2.º do artigo 10; em relação à comissão distrital alguma coisa diz o artigo 239, e em relação às câmaras municipais de Lisboa e Pôrto fala, para um caso especial, o § 2.º do artigo 18.

Diz o § 2.º do artigo 6 que os substitutos serão chamados segundo a ordem de maior votação; mas esta regra não é absoluta, como se vê do § 2.º do artigo 10 e do § 4.º do mesmo artigo 6.

O § 3.º do citado artigo 6 distingue entre substitutos e suplentes de um corpo administrativo, e estabelece a regra geral de preferência no chamamento dêstes últimos; mas esta regra tem igualmente que sofrer as restrições, anteriormente indicadas, do § 2.º do artigo 10 e do § 4.º do artigo 6.

Os vogais de um corpo administrativo anterior, quando êste tenha sido dissolvido, poderão ser chamados como suplentes? Ê preciso atender ao que se diz no artigo 17 § 3.º (2).

O § 5.º do artigo 6 traz uma disposição especial para Lisboa e Pôrto, motivada pelo facto de aquelles concelhos serem divididos em circulos eleitorais, de modo que a respeito de cada um dêsses circulos se tem de observar as regras anteriormente vistas. Subordinada a pensamento igual se vê a disposição da primeira parte do § 2.º do artigo 18.

(1) Vej. art. 6 § 1.º

(2) Vej. também art. 3 § 3.º e art. 160 § 3.º

A disposição do referido § 5.º do artigo 6 deve considerar-se aplicável às juntas jerais, visto que para a eleição destas a circunscrição administrativa é composta de círculos eleitorais, que são os concelhos (1).

Ainda á que notar no mesmo § 5.º do artigo 6 a sua segunda parte, a qual prevê uma circunstância de carácter transitório. Correlativamente se deve ver a segunda parte do § 2.º do artigo 18.

O § 6.º do artigo 6 determina a competência para fazer o chamamento dos substitutos e dos suplentes. É o presidente do respectivo corpo que tem essa competência; mas esta competência está todavia subordinada à competência do mesmo corpo, o qual pode emendar o chamamento indevidamente feito. Em relação à comissão distrital apresenta uma disposição especial o artigo 239 já citado, mas restrito ao julgamento da eleição.

Não se referem os §§ 3.º e 4.º do artigo 6, ao tratar de suplentes, às inelegibilidades e incompatibilidades, mas a doutrina já conhecida acêrca de umas e outras não pode deixar de ser observada no chamamento dos suplentes.

Os substitutos ou suplentes, quando chamados a servir, prestam juramento nas mãos do presidente ou de quem suas vezes fizer (2).

(1) Organização de 2 de março de 1895, art. 1, 3 e 4.

(2) Vej. art. 16 § 2.º; 35 e 245; 45 e 88; 159 e 88.

CAPÍTULO II

Empregados auxiliares**77. — Secretaria da comissão distrital.**

Código administrativo, artigos 39 e n.º 4, 453, 460 §§ 2.º e 4.º; tabela citada de 23 de agosto de 1887, capítulo VII e capítulo IV.

78. — Secretaria da câmara municipal.

Quadro do pessoal da secretaria: — Código administrativo, artigos 109, 115 a 117; decretos de 24 e de 30 de dezembro de 1892.

Abilitações especiais e outros requisitos para a nomeação: — Código administrativo, artigos 110 a 112, 438 e § 2.º; decreto de 24 de dezembro de 1892.

Forma e título de nomeação: — Código administrativo, artigos 443 e §§, 51 n.º 18.

Juramento e posse: — Código administrativo, artigo 445.

Forma de substituição: — Código administrativo, artigo 114.

Vencimentos: — Código administrativo, artigos 113, 115, 116; tabela citada de 23 de agosto de 1887, capítulo II.

79. — Outros empregados da câmara.

Código administrativo, artigos 96, 118, 127 e §§, 131, 438 e §§, 443 e §§; decreto de 24 de dezembro de 1892.

80. — Secretário e outros empregados da junta de paróquia.

Código administrativo, artigos 169, 171, 173 a 175, 304, 438 e §§, 443 e §§; tabela citada de 23 de agosto de 1887, capítulo III; decreto de 24 de dezembro de 1892.

ÍNDICE

PARTE II

Serviços administrativos

DIVISÃO I

Serviços de organização

SUBDIVISÃO I

Organização da administração

LIVRO I

Órgãos centrais

	Pág.
1. Considerações gerais.....	5
TÍTULO I — Órgãos de execução, autoridades centrais ou govêrno	10
CAPÍTULO I — Chefe do estado.....	»
Secção I — Atribuições do chefe do estado como chefe supremo da administração pública.....	»
2. Govêrno.....	»
3. Função do chefe do estado que aqui se considera.....	11
4. O chefe do estado administra?.....	13

	Páj.
5. Divisão das atribuições do poder executivo..	14
6. Atribuições referentes ao poder legislativo...	»
7. Atribuições referentes à nomeação de majistrados; ao provimento de empregos, e à concessão de títulos, onras, etc.	17
8. Atribuições relativas à segurança interna e externa do estado.....	18
9. Atribuições relativas à religião e aos seus ministros.....	20
10. Atribuições referentes às relações internacionais.....	24
Secção II — Diplomas em que intervém o rei como chefe supremo da administração pública: sua denominação e forma	29
11. Indicação jeral.....	»
12. Decretos	30
13. Regulamentos e rejimentos.....	32
14. Instruções.....	34
15. Portarias.....	»
16. Alvarás.....	35
17. Cartas réjias.....	36
18. Decretos sôbre consulta do supremo tribunal administrativo.....	38
CAPÍTULO II — Ministros e ministérios.....	40
Secção I — Indicações jerais.....	»
19. Função dos ministros e dos ministérios.....	»
20. Sub-secretários de estado.....	42
21. Ministros sem pasta	43
22. Conselho de ministros e seu presidente	44
23. Lejislção portuguesa.....	46
24. Atribuições dos ministros; vias de recurso ..	47
25. Traços jerais sôbre responsabilidade ministerial.	51
26. Número das secretarias de estado: aspecto teórico.....	53
27. Traços istóricos em relação a Portugal.....	55
Secção II — Actual organização das secretarias de estado entre nós	57
28. Traços jerais	»
§ 1.º — Ministério do reino	61
29. Serviços internos	»
30. Serviços externos.....	66

	Pág.
TÍTULO II — Órgãos de consulta	71
CAPÍTULO I — Parte doutrinal	»
31. Princípios gerais	»
32. Espécies de consultas e seus efeitos legais...	73
33. Divisão da matéria	74
CAPÍTULO II — Agentes comuns aos diversos ministérios	»
34. Observação preliminar	»
35. Conselho de estado	75
36. Supremo tribunal administrativo	77
37. Procuradoria jeral da coroa e fazenda	80
38. Tribunal de contas	82
39. Os corpos e as corporações administrativas como agentes consultivos da administração central	»
40. Outros agentes consultivos que podem ser ouvidos pelo govêrno	84

LIVRO II

Órgãos locais

TÍTULO I — Órgãos dos interesses gerais	85
CAPÍTULO I — Magistrados administrativos	»
Secção I — Sua constituição e condições de exercício	»
41. Denominação e área de acção	»
42. Definição e natureza do cargo	»
43. Abilitações especiais e outros requisitos; in- compatibilidades	86
44. Formas e títulos de nomeação	87
45. Juramento e posse; obrigações fiscaes	88
46. Deveres inerentes ao exercício do cargo	»
47. Vencimentos	»
Secção II — Sua competência	89
48. Competência jeral	»
49. Competência especial	90
CAPÍTULO II — Empregados auxiliares	92
50. Secretário jeral do govêrno civil e outros empregados	»
51. Secretário de administração de concelho ou de bairro e outros empregados	93
52. Secretário de rejeitoria	»

	Pag.
TÍTULO II — Órgãos autárquicos circunscricionais e empregados seus aussiliares.....	94
CAPÍTULO I — Corpos administrativos.....	»
Secção I — Indicações jerais.....	»
53. Corpos administrativos e corporações admi- nistrativas.....	»
54. Denominações, espécies, número e orijem dos vogais.....	95
Secção II — Eleições dos corpos administrativos.....	97
55. Indicação prévia.....	»
§ 1.º — Capacidade eleitoral administrativa.....	98
56. Eleitorado.....	»
57. Elejibilidade.....	100
§ 2.º — Recenseamento eleitoral.....	101
58. Organização e revisão do recenseamento....	»
§ 3.º — Circunscricões eleitorais.....	102
59. Círculos eleitorais.....	»
60. Assembleas eleitorais.....	103
§ 4.º — Dias e prazos; actos preparatórios das eleições.....	105
61. Dias e prazos das eleições.....	»
62. Actos preparatórios das eleições.....	»
§ 5.º — Operações eleitorais.....	106
63. Constituição das mesas nas assembleas pri- márias.....	»
64. Organização das listas.....	107
65. Votação.....	108
66. Apuramento e proclamação.....	109
Secção III — Exclusão do cargo de vogal e suspensão do seu exercício por inelejibilidade ou incompati- bilidade.....	113
67. Inelejibilidades relativas e incompatibilidades absolutas ao tempo da eleição.....	»
68. Incompatibilidades absolutas posteriores à eleição.....	115
69. Incompatibilidades relativas.....	116
70. Conhecimento e julgamento das inelejibilida- des e incompatibilidades.....	117
Secção IV — Escusas; processo e julgamento.....	118
71. Motivos de escusa; competência para o jul- gamento.....	»

	Páj.
Secção V — Corpos administrativos não proyindos de eleição...	120
72. Dissolução e falta de eleição; corpos administrativos de nomeação	»
73. Quem pode ser nomeado vogal de corpo administrativo em suprimento de eleição.....	125
Secção VI — Constituição e tempo de serviço dos corpos administrativos.....	126
74. Constituição dos corpos administrativos.....	»
75. Tempo de serviço dos corpos administrativos	128
Secção VII — Modo de suprir as vacaturas e os impedimentos dos vogais dos corpos administrativos	129
76. Estudo dos artigos 13, 23, 6 e seus §§ do código administrativo.....	»
CAPÍTULO II — Empregados aussiliares.....	135
77. Secretaria da comissão distrital.....	»
78. Secretaria da câmara municipal.....	»
79. Outros empregados da câmara municipal....	»
80. Secretário e outros empregados da junta de paróquia.....	»

ALGUMAS CORRECÇÕES

Pá.:	lin.	onde se lê	diga-se
7	9	na vida	na sua vida
14	26	abril	julho
26	20	requer	requerer
27	31	e	ou
32	1	do	de
36	29	<i>teor e</i>	<i>teor é</i>
53	5	<i>Responsabilidade</i>	<i>responsabilidade</i>

Não se notam alguns defeitos de ortografia, quanto a letras e quanto a acentuação gráfica, por serem de fácil emenda.

APÉNDICE

Contencioso administrativo

I

Indicações teóricas

1. — Noção do contencioso administrativo.

Sendo princípio recebido pela maioria dos publicistas que — o interêsse público deve prevalecer ao interêsse privado —, não á fundamento para o contencioso administrativo, quando nas relações entre a administração pública e os administrados ela simplesmente lesa os *interesses* dêstes; mas, se a administração ofende um *direito*, isto é, um interêsse juridicamente protegido, como diz IHERING, ou um interêsse garantido ou assistido pela lei, na frase de MEUCCI (1), dá-se então a razão de ser do contencioso administrativo, visto que neste caso a administração se coloca fóra da sua esfera de acção discricionária ou livre.

Com a jurisdição administrativa tem-se por fim tutelar a *esfera jurídica* quer dos indivíduos ou das sociedades particulares, como tais, quer de quaisquer entidades administrati-

(1) MEUCCI, *Istituzioni di dir. amm.*, Torino (Fratelli Bocca), 1892, p. 85

vas, individuais ou corporativas, contra os actos *ilegais* de natureza administrativa emanados dos agentes da administração.

Aqui não é já o superior jerárquico, ou outro órgão distinto na administração, ou ainda o próprio autor do acto, que, mediante reclamação, anula, modifica ou corrige o acto administrativo, visto não se tratar de uma providência sobre o mero confronto dos interesses particulares com os da administração; aqui procura-se saber se o agente administrativo, inspirando-se embora no interesse público, praticou actos que ultrapassaram os limites fixados pela lei, ou se subverteu as formas nela prescritas para garantia e salvaguarda dos direitos individuais ou dos de quaisquer outras personalidades.

Assim, diremos que constituem o *contencioso administrativo* — as contendas de natureza judiciária que se levantam entre a administração e os administrados, quando ela pratica actos administrativos que ofendem os direitos destes —; ou, mais explicitamente, — as contendas de natureza judiciária que se levantam entre os agentes da administração e os administrados, ou entre diferentes agentes da administração, em virtude de actos administrativos que para uns ou outros envolvam ofensa de interesses garantidos por lei ou regulamento.

2. — O contencioso administrativo e os órgãos ou tribunais que dêle se ocupam.

Muitos escritores confundem o contencioso administrativo, como acabamos de o definir, com o órgão ou tribunal encarregado de decidir acêrca do seu conteúdo.

O próprio MEUCCI (1) define-o — um *majistrado colejial* que, emanando e dependendo do poder administrativo, julga e sentença em questões de interesse da administração pública, com ou sem formas de processo judicial. E no mesmo sentido outros

1) Obr. cit., p. 61.

autores se podem citar, como, por exemplo, entre nós LOBO D'AVILA (1) e JACINTHO A. PERDIGÃO (2).

A cada passo se vêem empregadas as expressões: — *não aceitamos o contencioso administrativo*, — *o contencioso administrativo é contrário à teoria da divisão dos poderes*, — e outras, em que os seus autores se acostam à idea do tribunal no seio da administração, idea muito particular, embora importante quanto à determinação do órgão que deve desempenhar a função, mas que não corresponde ao fundo da matéria.

É entretanto com relação aos órgãos que exercitam a função do contencioso administrativo que a discussão se levanta e as diversas escolas se defrontam.

3. — A fórmula «interêsse e direito».

Na fórmula — *interêsse e direito* — assenta, como vimos, a distinção entre a administração graciosa e o contencioso administrativo. Mas averá um critério seguro para conhecer quando a administração pratica actos offensivos do *direito* ou simplesmente lesivos do *interêsse*? Não poderá a administração errar na apreciação do chamado interêsse público, prejudicando indevidamente os administrados? Não poderá violar um direito, supondo que apenas lesa um interêsse?

Às vezes que, atentando na dificuldade de descobrir um critério seguro para distinguir o *interêsse* do *direito*, dizem que, para que perante a administração um interêsse seja elevado a *direito*, preciso se torna examinar, se elle é ou não garantido *judiciariamente* pelas leis, isto é, se permite *accionar* a administração, desde que esta ofenda tal interêsse-direito. Em outros termos: á *direito*, quando houver acção para o fazer valer perante os tribunais competentes; no caso contrário á simplesmente *interêsse* (3).

(1) *Estudos de administração*, Lisboa, 1874, *passim*.

(2) *Apostamentos de dir., legisl. e jurisprud. adm. e fiscal*, Lisboa, 1883, t. I, p. 58 e s.

(3) FRANCISCO J. FERNANDES (dr.), *Contencioso adm. sob o aspecto theorico e pratico*, Coimbra, 1894, p. 29.

É certo que MALGARINI (1) diz que, se o carácter distintivo do interesse elevado a direito é a acção, natural é perguntar-se quais são os interesses que a provocam, visto que a lei não tece em parte alguma a longa e impossível enumeração de todos os interesses a que pertence a acção; que não pode lógicamente tomar-se para critério distintivo dos interesses elevados a direitos a acção, a qual é uma consequência do direito adquirido. Mas a objecção não tem um valor irrefutável: as leis não podem por certo enumerar todos os interesses que produzem uma acção, ou *interesses-direitos*, pois que é bem sabido que as leis não podem dispor especificadamente para todas as circunstâncias, nem prevenir todas as hipóteses; mas, se as leis indicam de um modo jeral as categorias de interesses a que pertence a acção, isto basta para depois, applicando a lei aos casos particulares, se averiguar se se trata ou não de questões de direito.

Para esclarecer, FOUCART (2) diz: «Todos os debates levados perante a autoridade administrativa teem por base, da parte dos individuos a que elles respeitam, interesses ou direitos. Á apenas simples *interesses* em luta, quando os particulares reconhecem que a administração teve o direito de obrar como obrou e no entanto pedem que use do mesmo poder para tomar uma outra medida. Á *direitos* em luta todas as vezes que se invoca, quer de uma quer de outra parte, um direito resultante de uma lei, ordenação ou contrato».

DIEUDONNÉ (3), procurando no campo pratico determinar quais os actos que o contencioso administrativo deve compreender, como se á de conhecer que um negócio é da competência dos tribunais administrativos, diz que: ou á texto de lei para o caso, e éle se observa; ou o não á expresso para o caso, e então se atenderá aos seguintes principios:

(1) Cit. por ORLANDO, *Pi inc. di dir. amm.*, Firenze (G. Barbèra), 1891, p. 290.

(2) Cit. por FRANCISCO J. FERNANDES (dr.), obr. cit., p. 31.

(3) *Manuel de droit administratif*, Paris (A. Chevalier-Marescq), 1883, p. 24 e s.

1.º É preciso que se trate, não de um interesse lesado, mas de um direito ofendido;

2.º É preciso que o direito seja violado por um acto de uma autoridade administrativa;

3.º É preciso que este acto seja um acto de autoridade e de ordem ou mando, e não um acto regulamentar ou governamental ou um acto contratual.

A criação, pelo govêrno, de harmonia com as prescrições legais, de novos logares, por exemplo, de notários ou escrivães de direito em uma circunscrição judiciária, não dá lugar a reclamações pela via contenciosa por parte dos outros notários ou escrivães, cujos interesses sejam lesados com aquela criação; pelo contrário, o juiz inamovível, sendo removido fora do prazo legal, pode recorrer ao contencioso, desde que dos actos dos ministros a lei permita o recurso (1). Um acto contratual pode dar recurso para o contencioso ordinário. Um acto regulamentar só pode dar lugar a recurso por excesso de poder ou incompetência. Um acto de govêrno induz em responsabilidade perante o parlamento, mas não é objecto do contencioso administrativo; pode porém a autoridade judicial comum, sem anular ou criticar o acto governamental, reconhecer o direito contestado, se o acto ferir a propriedade, a liberdade ou o estado civil do cidadão, que os tribunais comuns tem por missão defender (2).

4. — Órgãos do contencioso administrativo: teorias.

As doutrinas, que se tem apresentado, relativamente às entidades que devem decidir as contestações de direitos entre os particulares e a administração ou entre agentes da administração em matéria administrativa, podem reduzir-se a três escolas: — a *conservadora*, a *radical* e a *intermédia*.

(1) Vej. *Cód. adm.*, art. 352 n.º 6, e a lei de 9 de set. de 1908 sobre impostos e serviços públicos, art. 89 *três*.

(2) Vej. DUCROCQ, *Cours de droit adm.*, Paris (A. Fontemoing), 6.ª ed., t. 1, p. 231 e s.

A) — *Escola conservadora ou da administração activa julgadora.*

Segundo esta escola, as questões contenciosas da administração ou as questões levantadas entre a administração e os particulares em matéria administrativa devem ser decididas pela própria administração.

O notável PORTALIS, baseando-se no princípio de que sómente ao sumo imperante ou seu representante lejítimo, e não à autoridade judicial, compete jerir o interêsse público, entende que à própria administração deve ser entregue o julgamento daquelas controvérsias, quer se trate de lesão de interêsses, quer ainda de ofensas de direitos.

«Julgar neste caso, diz esta escola, é ainda administrar, porque a administração nos seus actos não procede como uma parte, mas como o poder público conservador da ordem social» (1).

Outros acrescentam que a administração seria mais respeitada desde que se apresentasse como infalível, que o melhor meio de parecer infalível seria o não errar e que o mais seguro meio de não errar é o de se julgar a si mesma (2); que, sendo os actos da administração julgados por órgãos do poder judicial, fica destruída a independência do poder executivo, e assim se contraria portanto o princípio fundamental da divisão dos poderes.

Esta escola admitia que os órgãos da administração julgadora fôsem aussiliados por agentes consultivos especiais.

Dentro da escola conservadora podemos incluir os sectários de uma doutrina alemã, que, partindo da distinção entre o direito público e o direito privado, para êles substancial, entendem que o julgamento das questões que envolvem ofensa de direito público entra na esfera das atribuições da adminis-

(1) Vej. dr. LARANJO, *Princ. e inst. de dir. adm.*, p. 30.

(2) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris (Arthur Rousseau), 1906, p. 22.

tração, e que aos majistrados ordinários cabe apenas julgar das questões de direito privado (1).

Na Áustria ainda esta escola domina, embora não completamente. É a administração activa, representada para o estado por os ministros e para as localidades por autoridades colectivas de eleição, quem julga sôbre todo o contencioso administrativo. Em virtude da lei constitucional de 21 de dezembro de 1867 acêrca do poder judiciário (art. 15), completada por uma lei de 22 de outubro de 1875, foi estabelecido um tribunal de justiça administrativa (*Verwaltungsgerichtshof*), composto de membros vitalícios, equiparados na ordem e nas prerrogativas aos membros do tribunal supremo da ordem judiciária comum, e devendo metade pelo menos dos seus membros satisfazer às condições requeridas para as funções judiciárias; mas a sua competência limita-se à anulação do acto por illegalidade, não podendo reformá-lo. Por êste tribunal e pelo tribunal do império (*Reichsgericht*), também organizado judiciariamente, se divide a competência sôbre determinadas contestações de direito público.

Nos grandes estados do império alemão, como a Prússia, a Baviera, o Vurtembergue, a maioria dos litijios em que é interessada a administração central é submetida aos agentes da administração activa e dos ministros; e o contencioso relativo às administrações locais pertence no grau inferior da jurisdição a agentes colectivos, que à jurisdição reúnem a acção e a deliberação.

Pela lei de 3 de julho de 1875 a Prússia criou um tribunal administrativo superior (*Oberverwaltungsgericht*), composto de membros vitalícios, sendo nomeados metade dêles de entre indivíduos aptos para as funções judiciárias e metade de entre indivíduos aptos para as funções administrativas. Êste tribunal não é um tribunal judiciário comum, pois que das suas

(1) Vej. dr. F. FERNANDES, obr. cit., p. 34 e 42.

decisões não á recurso para o tribunal supremo da ordem judiciária (1).

B) — Escola radical.

Em um notável artigo, attribuído ao célebre omem de estado, DE BROGLIE (o antigo), publicado na *Revue française*, em 1828, dizia-se que — «toda a reclamação sôbre o mérito, sôbre a oportunidade duma providência tomada pelo govêrno», e que toda a reclamação «que se funda nos termos expressos de uma lei, de um decreto ou de um regulamento deveria ser da competência dos tribunais ordinários» (2).

Foi o citado artigo a orijem da larga discussão que o assunto teve em França, tanto nos escritos dos tratadistas de direito administrativo, como no próprio parlamento (3).

Segundo tal doutrina, diz VIVIEN (4) que o contencioso administrativo só abraçaria as reclamações a que se referem as primeiras palavras daquele periodo.

Nessas palavras se encontra o conceito da *escola radical*.

Para os sectários desta escola a autoridade judiciária tem competência jcral para todos os casos em que aja ofensa do direito.

O princípio da jurisdição única, muito preconizado por publicistas italianos, também tem defensores na Alemanha, podendo neste país notar-se duas correntes: — uma que rejeita a diferenciação substancial entre o direito público e o privado, afirmando, com BÄHR, que o direito público nada mais é do que um simples direito civil de associação, e devendo por isso ser apreciadas pelos juízos ordinários, e só por êles, as questões que envolvam ofensa de direito, seja qual for a sua natureza; outra, seguida por GONNER, etc., que, abandonando o conceito

(1) Vej. RÉNÉ JACQUELIN, *Les principes dominants du contentieux administratif*, Paris (V. Giard & E. Brière), 1899. p. 220 e s.

(2) Vej. DIEUDONNÉ, obr. cit., p. 29, not. 3.

(3) Vej. DUCROCQ, obr. cit., 6.^a ed., t. I, p. 243, n.º 259 e not.

(4) *Études administratifs*, t. I, p. 121 e s.

de ciúme e reacção do indivíduo contra o estado, mas conservando o conceito civilista da teoria de BÄHR, attribui unicamente aos juizes ordinários o julgamento do contencioso administrativo (1).

Se em talvez nenhum estado existe o sistema administrativo puro ou a escola conservadora, também cremos que o mesmo se dá com a escola radical ou o sistema judicial puro; predomina todavia esta escola na Inglaterra, nos Estados-Unidos da América do Norte e em alguns cantões da Suíça, enviando aos tribunais judiciais as contestações de direitos; a Itália em 1865 (lei de 20 de março) adoptou como principio jeral o mesmo sistema, mantendo todavia algumas jurisdicções administrativas e especiais (2); a Espanha praticou-o desde 1868 (decreto-lei de 26 de novembro) até 1875 (decreto-lei de 20 de janeiro) (3); a Bélgica e a Olanda não suprimiram a jurisdicção administrativa, mas restringiram a sua competência a um pequeno numero de matérias em primeira instancia:— eleições, contribuições directas, recrutamento e algumas outras, com recurso para o tribunal de cassação. A Suécia e a Noruega, a Dinamarca e a Grécia para esta teoria se inclinam. No Brasil também actualmente predomina o principio da unidade de jurisdicção, segundo o art. 60 da constituição federal e lei n.º 221 de 20 de novembro de 1894, sendo os assuntos do contencioso administrativo da competência dos juizes ou tribunais federais; o tribunal de contas, reorganizado pelo decreto legislativo n.º 392 de 8 de outubro de 1896, nos julgamentos da sua competência funciona como tribunal de justiça (4). De Portugal adiante falaremos.

(1) Vej. F. FERNANDES (dr.), obr. cit., p. 42-44.

(2) A lei de 1865 foi bastante modificada pelas leis de 2 de junho de 1889 e de 1 de maio de 1890, nas quais se dão attribuições de carácter contencioso à administração, restabelecendo-se por a primeira a jurisdicção administrativa superior na quarta secção do conselho de estado e por a segunda a jurisdicção administrativa de primeira instancia nas juntas provinciais (Vej. JACQUELIN, obr. cit., p. 218; SANTI ROMANO, *Diritto ammin.*, 1901, p. 169 e s., 187, 189.

(3) Vej. mais a lei de 13 de setembro de 1888, o reg. de 29 de dezembro de 1890 e o decreto de 22 de junho de 1894.

(4) Vej. dr. VIVEIROS DE CASTRO, *Trat. de sc. da administração e dir. adm.*, 1906, p. 479 e 521.

C) — *Escola intermédia.*

Esta escola não quer que os agentes da administração activa decidam as questões sôbre ofensa de direitos por actos administrativos e em que a administração intervem, nem também que tais contestações sejam levadas perante o poder judicial comum; quer sim que tais questões sejam submetidas a jurisdições ou tribunais particulares, ligados à administração,

CORMENIN, VIVIEN e outros, supondo que entregar tais contendas aos tribunais ordinários era permitir que o judicial se intromettesse na administração, e pretendendo salvaguardar o princípio da independência dos poderes, entenderam dever adoptar uma doutrina intermédia, confiando o julgamento do contencioso administrativo a majistrados independentes, inamovíveis e com garantias judiciárias, constituindo assim tribunais especiais, como o é o tribunal de contas, sendo porém êsses tribunais órgãos que façam parte da administração. Daqui as denominações de *escola da jurisdição administrativa* e mais ainda de *escola do contencioso administrativo*, que também são dadas à escola intermédia.

5. — *Crítica das três escolas.*

A *escola conservadora* não tem defesa teórica, nem justificação prática.

O argumento de que a jerência do interêsse público pertence ao sumo imperante, ou a quem o represente, e não à autoridade judiciária, é contraditado pela prática universal, pois que as justiças ordinárias interveem em muitos assuntos de interêsse público; e nem êste pode ser alheio ao poder judicial, que é um dos poderes polítics do estado.

Dizer que submeter ao poder judicial o julgamento acêrca de actos da administração importa destruir a independência do poder executivo é um argumento de fácil inversão, visto que, diz HELLO, se dá a confusão de poderes tanto quando o juiz administra, como quando a administração julga, e o sistema da administração julgadora, em vez de remediar o mal, nada

mais faz do que mudá-lo de logar; portanto a administração julgadora, aparentando vivo entusiasmo pela divisão dos poderes, não faz realmente senão destruí-la(1). Nem a ciência política actual aceita a separação radical das funções do estado e a sua recíproca exclusão, como contrárias que são ao conceito orgânico do mesmo estado.

Afirmar, como fazem COLMEIRO e outros, que neste caso julgar é ainda administrar, pede a resposta de VIVIEN de que, nesta matéria como em qualquer outra, julgar é sempre julgar(2). E nem colhe a razão de que o julgamento é no caso um complemento da administração, para daí concluir que aquele deva ser atribuição da mesma administração: o argumento provaria de mais, pois que pela mesma razão deveria a faculdade de julgar pertencer ao poder legislativo.

É também destituído de valor, para o que se pretende, o afirmar que a administração opera como poder público conservador da ordem social, visto que, se o poder público pode contrariar a lei em prejuízo do cidadão, a êste se deve dar garantia bastante de que a lei será declarada e aplicada, e essa garantia só se poderá encontrar em uma autoridade imparcial e portanto estranha a qualquer das partes; seria apenas possível, mas raro, que o agente superior administrativo decidisse algumas vezes contra os seus inferiores em favor do particular, e raríssimo que o julgamento fôsse favorável ao particular, quando se tratasse de actos dos próprios agentes superiores.

Finalmente, diz-se que com esta escola contrasta o elementar princípio de razão jurídica de que — ninguém deve ser juiz em causa própria ou ser juiz e parte ao mesmo tempo.

Só em virtude das circunstâncias históricas se pode explicar o ter sido praticamente adoptada em França e outros estados a doutrina da escola conservadora ou absolutista(3).

(1) HELLO, *Du régime constit.*, p. 337.

(2) Vej. COLMEIRO, *Derecho admin. español*, 1876, t. II, p. 356 e s.; VIVIEN, *obr. cit.*, t. I, p. 132.

(3) Vej. dr. LARANJO, *obr. cit.*, p. 34; F. FERNANDES (dr.), *obr. cit.*, p. 36.

Caída esta escola perante o desenvolvimento dos estados modernos, com os progressos da ciência jurídica e com os princípios do govêrno representativo, ficaram defrontando-se a escola radical e a escola intermédia, tendo surjido o sistema judicial puro como uma reacção contra o sistema administrativo puro e a escola intermédia como uma forma conciliadora das razões fundamentais daquelas duas escolas extremas.

A *escóla intermédia* alega em seu favor que : — 1.º, as questões administrativas constituem no campo do direito um todo específico, subordinado a critérios e razões particulares, e, para bem serem julgadas, exigem nos juízes conhecimentos práticos e estudos especiais, principalmente de natureza legislativa, que difficilmente se encontram nos juízes comuns; — 2.º, a celeridade ou urjência dos negócios administrativos não se compadece com as formas lentas, a morosidade e a complecsidade próprias dos processos que correm perante os juizos ordinários; — 3.º, as questões contenciosas da administração, prendendo com o interêsse jeral, não devem ser julgadas pelos majistrados judiciais comuns, os quais mais se preocupam com o interêsse particular ou individual; — 4.º, deferir aos tribunais comuns o julgamento do contencioso administrativo seria subordinar a administração à autoridade judicial, com o perigo da frequente violação dos limites que a separam da administração pública, o que traria, como prevenção, o mal maior da ampliação das atribuições discricionárias da administração em relação aos particulares; — 5.º, é inexacto dizer que a administração se julga a si mesma, pois que ela não é parte, visto as colectividades que ela representa não terem um interêsse pessoal nos negócios chamados administrativos, e nem um supremo tribunal administrativo deve ser mais suspeito de parcialidade do que o supremo tribunal de justiça; — 6.º finalmente, a função judiciária, como nota DE GREEF (1), tende a

(1) Obr. cit., t. II, p. 383.

desaparecer como função social distinta e a integrar-se nos diferentes agregados sociais que constituem o superorganismo colectivo, podendo desde já referir-se os conselhos de família, os tribunais arbitrais no comércio, os conselhos de guerra, o tribunal da câmara dos pares, os tribunais de árbitros avindores, os conselhos rejionais (tribunais arbitrais) das associações de socorros mútuos, etc., e portanto deve também integrar-se na administração em órgãos especiais a função do julgamento das questões que lhe respeitam.

Aos argumentos da escola intermédia respondem os propugnadores da *escola radical*.

É de pêso a razão da necessidade de tribunais especiais para o julgamento do contencioso administrativo; mas, para que esta especialidade se dê, não é indispensável colocar os tribunais do contencioso administrativo no seio da própria administração, o que sempre importa fazer da administração juiz em causa própria.

A especialidade de processo dá-se nos tribunais comuns para as causas de diversa natureza, avendo um processo civil diferente do criminal e um processo comercial muito mais rápido do que o civil; pode portanto para as causas do contencioso administrativo variar o processo, dando-lhe a rápida expedição que demandam os assuntos administrativos, sem tirar êsse contencioso aos tribunais ordinários.

A diferença entre o interêsse jeral e o particular ou individual também é tomada em conta pelos juizes dos tribunais comuns em muitas das causas que lhes são submetidas, principalmente no confronto das causas civeis com as criminaes, não se vendo que aqueles juizes sacrifiquem qualquer dêsse interêsses ao outro.

Não á o perigo, que se invoca, de subordinar a administração à autoridade judicial, dando a esta a decisão do contencioso administrativo, visto que esta deferirá a justiça segundo a lei, sem suspeita de parcialidade por não ser directamente interessada; no caso inverso é que se pode dar e é

natural que se dê parcialidade, e á subordinação efectiva da função judicial à administração, visto que a esta se entrega uma parte daquela função.

Sôbre o argumento deduzido da doutrina sociolôgica de DE GREEF escreve o sr. dr. FRANCISCO JOAQUIM FERNANDES que: — a) se é certo que em alguns agregados sociais se observa aquelle fenómeno, daqui a concluir-se por paridade que êle deve operar-se em outros, ainda de natureza muito especial, vai imensa distância; — b) se o poder judicial se integra em diferentes agregados sociais, deve todavia observar-se que estas instituições, ao contrário do que se dá no contencioso administrativo, são exclusivamente destinadas a julgar de controvérsias que surjem entre individuos que teem depositada nelas a sua confiança, e não são juizes e parte, como os tribunais administrativos; e enfim — c) o estudo istórico do aparecimento natural e desenvolvimento sucessivo do contencioso administrativo mostra-nos a tendência francamente separatista entre o poder judicial e o executivo e o contencioso administrativo cada vez mais liberto, da sua subordinação aos órgãos administrativos (1).

Relativamente à *escola radical*, além das razões favoráveis que para ela derivam da crítica anterior, ainda se indica especialmente a seguinte consideração.

O estudo já feito da evolução colectiva mostra o sucessivo desmembramento de um primitivo organismo omojéneo em organismos especiais, diferenciados conforme as funções específicas que são destinados a desempenhar. Assim se atinjui no estado moderno a integração em órgãos próprios das funções do poder politico, ou melhor das funções jerais do estado. Se portanto para a função jeral de julgar á um organismo próprio, como o á para a função de administrar, e se o organismo do estado será tanto mais perfeito quanto mais exacta for a

(1) Vej. F. FERNANDES (dr.), obr. cit., p. 39 e 40; ORLANDO, cit. *Princ. di dir. amm.*, p. 298; dr. LARANJO, obr. cit., p. 35.

integração da função no órgão a ela destinado, claro é que qualquer manifestação da função de julgar deve pertencer, sempre que isso seja possível, aos órgãos do poder judicial. A função portanto do julgamento do contencioso administrativo deve, cientificamente, pertencer a tribunais, órgãos do poder judicial.

Ao mais valioso argumento que a escola intermédia invoca, o da natureza muito especial e complexa das questões administrativas, exigindo nos magistrados que as não de julgar conhecimentos também de ordem especial, e uma adaptação própria à diversidade de critério com que devem ser interpretadas as leis administrativas quando comparadas com as civis, responde como vimos a escola radical que para isso não é indispensável colocar os respectivos tribunais no seio da administração. Com efeito, a especialidade pode dar-se dentro do poder judicial, formando nele uma secção orgânica designadamente competente para as questões do contencioso administrativo. Dêste modo, diz o sr. dr. FERNANDES (1), acima de toda a suspeita, independentes, neutrais e concededores dos assuntos administrativos, tanto a administração como os administrados poderão recorrer confiadamente a êstes magistrados, os quais, não embaraçados com o estudo e julgamento das inúmeras e intermináveis questões de direito privado, saberão e poderão conciliar, dentro dos limites do possível, os interesses e direitos sociais com os interesses e direitos individuais.

Em Portugal, para darmos um exemplo de casa, já semelhantemente se faz em Lisboa e Porto em relação ao contencioso civil, ao comercial e ao criminal, para os quais respectivamente dentro do poder judicial a tribunais especiais.

Parece que o rigor lógico leva ao sistema radical; mas nem sempre os princípios da ciência descem puros da teoria à prá-

(1) Obr. cit., p. 45.

tica; êles sofrem a acção do meio presente e a influência das tradições históricas, e mais do que estas causas pode ainda na modificação do rigor dos princípios a inevitável interdependência dos fenómenos sociais, actuando na administração por manifestações de natureza judiciária. Nos estados que seguem esta escola, ella não tem podido ser praticada em toda a sua pureza; na própria Inglaterra faz USSING ver a existência duma jurisdição administrativa (1).

Retirar successivamente da administração, tanto quanto possível, essas manifestações de natureza judiciária para as integrar em órgãos do poder judicial, é missão que se deve attribuir aos propugnadores da escola radical; e até no sentido desta orientação podem ver-se os tribunais da escola intermédia com um passo para o estabelecimento da escola radical. Mas o movimento que se tem operado nos estados mais avançados mostra manifesta tendência no sentido da escola intermédia.

6. — Questões derivadas.

A) — *Se os juizes dos tribunais administrativos devem ser amovíveis ou inamovíveis.*

Os sectários da escola conservadora sustentam naturalmente a *amovibilidade*, derivando-a, quer da jurisdição administrativa, que, segundo êles, é um complemento do exercício da administração, quer da responsabilidade dos agentes administrativos; ou julgando-a necessária, para a administração activa manter a sua independência perante os juizes administrativos, que, sendo inamovíveis, poderiam invadir as attribuições daquela, ou ainda por jeralmente serem os membros da administração consultiva os encarregados também de julgar os

(1) Vej, na *Rev. du droit public*, t. I, p. 173, um artigo de P. DARESTE acerca do livro de J. USSING, *Om Afgørelsen af Tvistigheder med Forvaltningen, særlig om administrative Retter*, Philipsen, Copenhagen, 1893.

pleitos administrativos e serem de natureza amovível os agentes consultivos da administração.

Para os sectários da escola intermédia é, em jeral, a *inamovibilidade* uma das condições necessárias para a independência, imparcialidade e fôrça dos tribunais do contencioso administrativo.

Para a escola radical a *inamovibilidade*, como condição dos juizes de todos os tribunais comuns, sejam jerais ou especiais, não tem discussão.

B) — Se os tribunais administrativos devem ter ou não ter jurisdição própria.

Trata-se de saber se as sentenças ou acórdãos dos tribunais administrativos devem ter fôrça executória por si próprios, como os dos tribunais comuns, ou se devem ter a mera qualidade de consultas, que dependam da aprovação do govêrno para adquirirem a fôrça de sentenças.

É nas escolas conservadora e intermédia que a questão pode ser discutida. Sôbre tal questão diz o sr. dr. LARANJO que alguns escritores, que defendem a amovibilidade dos juizes administrativos, defendem também a falta de jurisdição própria; que, se o contencioso administrativo, segundo COLMEIRO, se estabelece como meio de garantir os direitos dos cidadãos sem perturbar a administração, é preciso que a não possa contrariar, e que em todo o caso ela tenha a palavra em último lugar; que outros escritores porém, mesmo dos que defendem a amovibilidade, já não defendem a falta de jurisdição própria, tais são, por exemplo, VIVIEN e DUCROCQ, e assim VIVIEN deduz da estatística dos pleitos entre a administração e os particulares, apesar da variedade de legislação em França a tal respeito, a nenhuma necessidade de os submeter em última instância ao govêrno e a necessidade de jurisdição própria para completa segurança dos cidadãos, e DUCROCQ, enunciando a lei francesa de 24 de maio de 1872, que deu ao contencioso administrativo jurisdição própria, limita-se a dizer que considera esta questão do numero daquelas que se resol-

vem dum modo ou doutro, segundo as diversas formas de govêrno, e que não á inconveniente em se aplicar ao segundo grau do contencioso administrativo a jurisdição própria, que sempre teve o primeiro; que Aucoc defende a falta de jurisdição própria, não já em nome dos interêsses públicos da administração, mas em favor dos direitos dos particulares (1).

7. — Conflitos.

Conecsa com a jurisdição administrativa e mais particularmente com o contencioso administrativo, apresenta-se a matéria dos conflitos que podem levantar-se entre agentes da administração, ou entre êstes e os tribunais administrativos, ou entre quaisquer dêstes elementos e os tribunais judiciaes comuns.

Conflito é a luta de competência entre duas autoridades (2).

O conflito é de *jurisdição*, quando se dá entre autoridades da mesma ordem, — administrativas, ou judiciaes; e é então resolvido pela autoridade superior comum na mesma ordem.

O conflito é de *atribuições*, quando se dá entre autoridade administrativa e autoridade judicial.

Em qualquer dos casos o conflito é *positivo*, quando cada uma das autoridades ou cada um dos tribunais entende que lhe pertence a resolução da questão levantada; é *negativo*, se cada uma das autoridades ou cada um dos tribunais entende que tal resolução lhe não compete.

Diz o sr. dr. LARANJO que o modo de decidir êstes conflitos (entre a jurisdição graciosa da administração e os tribunais do contencioso administrativo ou entre qualquer destas jurisdições e os tribunais judiciaes comuns) varia, conforme se dá ou não jurisdição própria ao contencioso administrativo; que, quando a não tem, costuma deixar-se-lhe a decisão de tais conflitos,

(1) Vej. dr. LARANJO, obr. cit., p. 32; VIVIEN, obr. cit., t. I, p. 121 e s.; DUCROCQ, obr. cit., 6.^a ed., t. I, p. 253.

(2) SIMONET, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, Paris, 1893, n.º 346.

porque, como é o poder executivo que a omologa ou reforma, é a êle que fica na realidade a decisão; que, quando se dá ao contencioso administrativo jurisdição própria, não se lhe pode conceder o julgamento dêstes conflitos, o que importaria ser o tribunal muitas vezes juiz e parte ao mesmo tempo, e é então conveniente instituir um tribunal especial para os resolver; que foi o que fez a França, quando em 1872 (1) deu ao contencioso administrativo da segunda e última instância jurisdição própria (2).

A Prússia, a Baviera, alguns cantões da Suíça e a França estabeleceram tribunais mistos. A Bêljica, a Olanda, a Inglaterra, os Estados-Unidos e a Itália, como regra jeral, entregaram ao poder judicial a decisão dos conflitos (3).

II

O contencioso administrativo no direito português

8. — Resumo istórico.

Antes do rejime constitucional não avia tribunais especiais do contencioso administrativo. O administrativo estava con-

1) Lei de 24 de maio de 1872.

2) Dr. LARANJO, cit. *Princ. de dir. adm.*, p. 38.

3) Sobre o importante assunto do contencioso administrativo no seu aspecto teórico apenas deixamos expostas umas resumidas linhas jerais, visto incidentalmente o avermos tratado. Para o seu mais completo conhecimento, além dos trabalhos já citados acerca de tal matéria e dos tratados de direito administrativo, na parte que dedicam ao contencioso administrativo, podem ser lidos entre outros: BERTOLINI, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, vol. II, *Delle garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa*, Roma (Fratelli Bocca, 1890; CERESOTO, *I ricorsi per titolo di illegittimità nel diritto amministrativo italiano*, Torino (Unione Tipografico-Editrice), 1892; FRANCESCO BO, *La difesa giurisdizionale contro gli atti e provvedimenti della pubblica amministrazione nella legislazione italiana*, Torino (Unione Tipografico-Editrice), 1893, e principalmente os trabalhos de VACCHELLI, OSANDO e SANTI ROMANO insertos no t. III do *Primo tratt. di dir. ammin. ital.*; RENÉ JACQUELIN, *Les principes dominants du contentieux administratif*, Paris (V. Giard & E. Briere), 1899; LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, 2.^a ed., Paris, 1896; DARESTE, *La justice administrative en France*, 2.^a ed., Paris, 1898; ALFARO, *Lo contencioso-administrativo*, 1881; GONZÁLEZ, *La materia contencioso-administrativa*, 1891.

fundido com o judicial: assim as funções relativas ao contencioso administrativo eram desempenhadas ora por juizes, ora por administradores, já isolados, já constituindo tribunais ou conselhos.

Entrados no rejime liberal, vejamos as fases por que tem passado entre nós o contencioso administrativo, quanto aos órgãos encarregados da resolução das contendas respectivas, pois que neste lijeiro esboço istórico é o aspecto que mais nos interessa (1).

Pelo decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, a autoridade administrativa judiciária era confiada a um *conselho de prefeitura*, tribunal especial para decidir sôbre o contencioso da administração (cit. dec., art. 8). Êste tribunal era composto do prefeito, como presidente, com voto de qualidade, e de mais três vogais de nomeação réjia (art. 84 e 80). A sua competência era designada no art. 85. Do conselho de prefeitura avia recurso para o conselho de estado (art. 86).

Pela lei de 25 de abril de 1835 (art. 2) as questões puramente contenciosas da administração eram devolvidas ao poder judicial. O decreto de 18 de julho seguinte (art. 97) exara o mesmo princípio a propósito dos conselhos de distrito, denominação que então aparece, os quais vieram substituir os conselhos de prefeitura nas atribuições não contenciosas. O conselho de distrito era composto de três membros da junta jeral de distrito, tendo por presidente o governador civil, com voto de qualidade (art. 93 e 96); do conselho de distrito avia recurso para o conselho de estado (art. 100). Tendo sido em seguida, por efeito da revolução de setembro (1836), extinto o conselho de estado e transferidas as suas atribuições para o conselho de ministros (dec. de 15 de setembro de 1836), dispôs-se provisóriamente (dec. de 3 de outubro de 1836) que o

(1) Sôbre a istória do contencioso administrativo entre nós depois do regime liberal, vej. *Revista de direito administrativo*, t. XX (1897), n.º 1 e s.; *Revista de legislação e de jurisprudencia*, t. XXVIII, n.º 1293 e s.

conselho de distrito fôsse composto de quatro vogais, presididos pelo administrador jeral (art. 2), sem voto de qualidade (art. 3).

O código administrativo (primeiro dêste nome) de 31 de dezembro de 1836 manteve o conselho de distrito, mas também sem atribuições contenciosas (art. 170), excepto, quanto a posturas das câmaras municipais, no caso especial a que se referem os art. 82 § 27 e 84.

Deve todavia notar-se que por esta legislação de 1835 e 1836 o contencioso administrativo era mal definido, confundindo-se as contestações dos tribunais ordinários com as próprias dos tribunais administrativos, embora manifestando-se a idea de devolver aqueles as questões puramente contenciosas(1). Isto se conclui da leitura dos art. 171 e 172 do código de 1836.

Pelo código administrativo de 18 de março de 1842 já foram mais regularmente organizados os tribunais do contencioso administrativo em primeira instância (conselhos de distrito), dando-se recurso das suas decisões para o conselho de estado (art. 280).

O conselho de distrito, segundo êste código, era composto de quatro vogais, nomeados pelo rei sôbre proposta da junta jeral de distrito em lista tríplice, presididos pelo governador civil (art. 266).

A lei de 3 de maio de 1845 e o decreto de 16 de julho seguinte organizaram a última instância do contencioso administrativo, reformando o conselho de estado e ampliando as suas atribuições pela criação da secção do contencioso administrativo. Seguiram-se, sem modificação sensível, a lei de 18 de julho de 1849 e o regulamento de 9 de julho de 1850.

A lei de administração civil (assim intitulada) de 26 de junho de 1867 mantém os conselhos de distrito, compostos de seis ou quatro membros, conforme os distritos, presididos pelo

(1) Vej. LOBO D'AVILA, obr. cit., p. 257.

governador de distrito, como tribunais do contencioso administrativo de primeira instância, e procura delimitar melhor as raias do mesmo contencioso (cit. lei, art. 282 a 353). Não chegou a executar-se.

Seguiu-se o decreto de 9 de julho de 1870, o qual, criando o supremo tribunal administrativo, transferiu do conselho de estado para êle as atribuições contenciosas.

O código administrativo de 21 de julho de 1870 ainda mantém os conselhos de distrito, compostos de quatro vogais, presididos pelo governador civil, procurando indicar as principais atribuições da sua competência contenciosa (art. 11, 223 a 248). Também êste código não teve execução.

O código administrativo de 6 de maio de 1878 (art. 7, 231 a 263) segue na esteira dos anteriores.

Se melhor se determinavam as raias do contencioso administrativo de primeira instância nos códigos anteriormente referidos, não se cuidava entretanto de remediar o inconveniente da defeituosa organização dos respectivos tribunais. O vício de origem política inquinava êsses órgãos.

Procurou remediar êste grave defeito o código administrativo de 17 de julho de 1886, dando uma nova organização aos tribunais do contencioso administrativo de primeira instância com o estabelecimento dos denominados tribunais administrativos distritais, os quais todavia ficavam sendo órgãos da administração (art. 268 e seg.)(1).

Um decreto de 29 de julho de 1886 reforma o supremo tribunal administrativo.

Pelos regulamentos de 12 de agosto e de 25 de novembro de 1886 se estabeleceu o processo a seguir junto dos tribunais administrativos distritais e do supremo tribunal administrativo.

Por decreto de 21 de abril de 1892 foram suprimidos os referidos tribunais administrativos distritais. Segundo o código

(1) Vej. o relatório que precede êste código.

de 1886 (art. 286 e 287), tinham êstes tribunais atribuições consultivas e contenciosas. Pelo autor do referido decreto de 1892 foram consideradas tutelares algumas das atribuições avidas por contenciosas segundo o código de 1886,— isto é, as de julgamento das contas das corporações e corpos administrativos; e assim, as atribuições consultivas e as de julgamento de contas passaram pelo decreto citado para as comissões distritais; sendo as atribuições propriamente contenciosas entregues aos juizes de direito das comarcas a quem competissem, segundo as regras da competência judicial. Continuava todavia em vigor o regulamento de 12 de agosto de 1886, que estabelecera o processo do contencioso administrativo em primeira instância, mas com as alterações que provinham do citado decreto de 21 de abril (1).

Apesar da extinção dos tribunais administrativos distritais, continuou subsistindo o supremo tribunal administrativo como última instância em matéria de contencioso administrativo.

Pouco tempo depois veio o código de 2 de março de 1895 (art. 325 e seg.) dar uma nova organização aos tribunais do contencioso administrativo em primeira instância, dividindo-o pelas comissões distritais, por auditores administrativos (então criados) e pelos juizes de direito (art. 325). A competência destas três entidades vinha indicada nos art. 341, 342 e 343 respectivamente para as comissões distritais conjuntamente com o auditor, para os juizes de direito e para os auditores. O processo continuou a ser, por fôrça do disposto no art. 481 do mesmo código, o do regulamento de 12 de agosto de 1886 para a primeira instância e o do regulamento de 25 de novembro de 1886 para a instância superior, com as modificações estabelecidas nos art. 349 e seguintes, e 368 e seguintes do referido código.

No mesmo código de 1895 (art. 368 e 370) se estabeleceram

(1) Vej. decreto de 21 de abril de 1892, art. 7 a 10; dec. de 6 de agosto de 1892, art. 8 n.º 5 e 7; cód. de 1886, art. 286-288 e 291. Vej. o relatório que precede o cit. dec. de 21 de abril.

algumas disposições sôbre a competência do supremo tribunal administrativo e se lhe ampliaram os casos de jurisdição própria.

O código administrativo de 4 de maio de 1896 (tit. VIII, art. 307 e seg.) manteve as disposições do código de 1895, quanto ao contencioso administrativo.

Uma lei de 26 de julho de 1899 aprovou diversas bases para a modificação do código administrativo de 1896.

Segundo essas bases, o contencioso administrativo ficaria pertencendo em primeira instância às comissões distritais e aos juízes de direito.

Às comissões distritais pertenceria o julgamento das contas das corporações e corpos administrativos que não competisse ao tribunal de contas, servindo de ministério público junto delas o secretário jeral (base 7.^a). Isto porém não se referia aos distritos de Ponta Delgada e Angra do Heroísmo, nos quais permaneceria em vigor o disposto no decreto de 2 de março de 1895, segundo o qual (art. 27), o auditor acumula as atribuições do auditor nos outros distritos com as contenciosas e consultivas que nestes distritos competem à comissão distrital (base 8.^a).

Segundo a base 19.^a, passariam para o competente juiz de direito as atribuições que, pelo código de 1896 (art. 224, 228 e 229), pertenciam ao auditor e as que, segundo o código de 1886 (art. 288), competiam ao tribunal administrativo distrital, com excepção do julgamento de contas, e as respectivas atribuições de ministério público seriam desempenhadas pelo delegado do procurador réjio.

Quanto ao descaminho de direitos nos impostos indirectos municipais e às transgressões de posturas, a instrução dos processos pertenceria aos administradores de concelho, e o julgamento ao juiz de direito, com recurso para o supremo tribunal administrativo; mas, se tais impostos fôsem cobrados cumulativamente com os do estado, seguir-se-ia o que para êstes se achasse determinado.

Segundo a base 36.^a, também competia ao juiz de direito julgar as reclamações relativas às eleições das associações literárias ou de instrução e recreio, à admissão ou exclusão de sócios delas e aos actos das respectivas direcções.

Quanto à instância superior do contencioso administrativo, para o supremo tribunal administrativo (base 21.^a) se permitia recurso dos actos e despachos do govêrno por violação de lei ou regulamento; e (§ ún. da mesma base) ampliava-se a jurisdição própria do dito tribunal aos julgamentos sôbre contribuições jerais do estado, ainda que o recorrido fôsse algum dos conselhos das direcções jerais do ministério da fazenda (1).

De harmonia com as bases anteriormente indicadas foi publicado o código administrativo de 21 de junho de 1900; mas o decreto ditatorial de 5 de julho seguinte suspendeu êste código, mandando continuar em vigor o de 1896.

9. — Legislação actual.

O código administrativo aprovado por lei de 4 de maio de 1896 trata do contencioso administrativo no titulo VIII, que divide em três capítulos, referindo-se o primeiro aos tribunais de primeira instância, o segundo ao processo e julgamento na primeira instância e o terceiro à instância superior do contencioso administrativo.

Indicaremos, em traços jerais, quanto aos tribunais administrativos em cada uma das instâncias: — qual a sua organização, qual a competência dos diversos elementos, que neles figuram, e emfim quais os diplomas principais concernentes ao processo respectivo.

10. — Tribunais de primeira instância: traços jerais.

Mostra o art. 307 do código administrativo (2) que, além dos

(1) Por esta forma liberal se alteravam as disposições dos art. 352 n.º 6 e 354 n.º 2 do cód. de 1896, dando-se uma larga garantia ao cidadão contra os actos do poder central ofensivos das leis.

(2) Por brevidade, sempre que se cita um artigo sem designação do diploma que o encerra,

tribunais do contencioso administrativo que o mesmo artigo expressamente especifica, á outros tribunais ou autoridades com jurisdição contenciosa administrativa. Com efeito, á tribunais especiais do contencioso fiscal, cujo conhecimento se obtém no estudo especial do direito financeiro; á o tribunal de contas, ao qual também o código administrativo se refere; á ainda outros tribunais especiais de ordem administrativa, como se pode dizer da jurisdição contenciosa dos capitães de porto, e da dos conselhos rejionais das associações de socorros mútuos, quando funcionam como tribunais arbitrais (dec. de 2 de outubro e reg. de 5 de novembro de 1896) (1); outros tribunais participam do aspecto administrativo, na sua organização pelo menos, como são os tribunais de árbitros avindores (lei de 14 de agosto de 1889, regs. de 19 de março e decreto de 14 de abril de 1891). No próprio código administrativo, art. 193 § 1.º e 196 § 1.º, se mostram dois casos em que as câmaras municipais podem funcionar como tribunais do contencioso administrativo (2). Aqui porém só nos ocupamos dos tribunais de que o código administrativo trata no citado título VIII, os

deve entender-se que pertence ao código administrativo de 1896; a este código também se faz referência, quando se fala de código administrativo sem designação de data.

(1) O decreto de 2 de outubro de 1896 cria (art. 30) conselhos rejionais em Lisboa e Porto, com competência cada um sobre uma parte dos distritos do continente e ilhas adjacentes, podendo ser criados outros (art. 30, § 1.º); estes conselhos, cuja composição é indicada no art. 31, funcionam como tribunais arbitrais nos termos do art. 28, e das suas decisões não á recurso (cit. art. 28 § 2.º). O decreto de 5 de novembro de 1896 aprova o regulamento do processo perante estes tribunais das associações de socorros mútuos. Uma portaria de 16 de setembro de 1901 diz ser a autoridade administrativa a competente para a execução dos acordãos dos tribunais arbitrais das associações de socorros mútuos.

(2) Pela lei de 14 de agosto de 1889 foi autorizada a criação de tribunais de árbitros-avindores para resolver as contestações entre patrões e empregados ou operários, ou entre estes. Das suas decisões á recurso para o tribunal comercial em caso de incompetência, ou quando o valor da causa exceda a 300\$000 (art. 8). Em um regulamento de 19 de março de 1891, respeitante ao recenseamento e eleição nos colégios para constituição dos tribunais de árbitros-avindores, mostra-se (art. 9, 10 e 16) que das decisões dadas pelos presidente e vice-presidentes sobre as reclamações acérca do recenseamento dos patrões e dos operários ou empregados á recurso para o supremo tribunal administrativo e que bem assim a este tribunal compete julgar qualquer recurso sobre a eleição dos vogais daqueles tribunais (Ve. cód. adm., art. 352 n.º 7).

quais, em vista dêsses outros tribunais especiais, poderemos chamar tribunais do contencioso administrativo jeral.

Segundo o citado art. 307, para o julgamento em primeira instância das questões do contencioso administrativo á — as comissões distritais, os auditores administrativos e os juizes de direito.

Devemos todavia desde já notar que o supremo tribunal administrativo, o qual constitui em regra a segunda instância do contencioso administrativo jeral, resolve em única instância nos casos indicados no código, art. 352 n.ºs 2, 4 e 6 e art. 257 § 2.º, e no regulamento de 25 de novembro de 1886, art. 1 n.ºs 5 e 6. E também o tribunal de contas julga em única instância nos casos a que se refere o art. 323 n.º 1 *in fine*: êstes casos são os do art. 107, quanto às câmaras municipais, e os do art. 253 n.º 13 alínea n), quanto às corporações de que o mesmo artigo se ocupa. Mas dêstes dois tribunais não falaremos agora, e sim, como dissemos, só dos três que designa o citado art. 307.

A) — Organização.

Comissão distrital. A sua composição vem indicada no art. 35 (1); tem ela um secretário, nos termos dos art. 39 e 453

A função do ministério público junto dela é desempenhada pelo secretário jeral do govêrno civil (art. 38, 308 e 260 n.º 5).

O secretário da comissão distrital, ou nos seus impedimentos outro empregado designado pelo governador civil, desempenha a função de contador do mesmo tribunal (2), excepto quanto a Lisboa e Porto, emquanto aí existirem os contadores dos extintos tribunais administrativos distritais (3). Para o exame

(1) Vej. também art. 41 e 240.

(2) Confrontem-se os art. 39 n.º 4 e 321 § 1.º do cód. adm. de 1896 com o art. 278 § 1.º do cód. adm. de 17 de julho de 1888; a lei de 23 de agosto de 1887, tabela, cap. VII, verba 25, e o cód. de 1896, art. 453 na 2.ª parte e 460 § 2.º *in fine*.

(3) Vej. art. 400 §§ 2.º e 3.º, 346 § 1.º; lei de 23 de agosto de 1887, art. 1 § 3.º; dec. de 1.º de janeiro de 1888; dec. de 21 de abril de 1892, art. 3.

os processos de contas dispõem os art. 346 e §§, 453 e 460 §§.

Servem de oficiais de diligências os empregados das administrações dos concelhos ou bairros (art. 327).

Do local onde funciona êste tribunal, do dia e da ora das sessões falam o art. 37 e §.

Quanto ao modo de suprir os impedimentos de alguns dos funcionários efectivos que acabamos de designar, estatuem os art. 236, 239, 243, 245 e §, 260 n.º 6, 266, 319 e 39 e o decreto de 27 de julho de 1901, art. 2.

Auditorias. Da nomeação, das classes e das condições de permanência, e dos vencimentos dos auditores tratam os art. 309, 310, 311 e §, 313, 314 e 315 e a lei de 8 de maio de 1901.

No impedimento simultâneo do auditor efectivo e do substituto será nomeado auditor interino pelo governador civil (1).

O ministério público junto das auditorias é desempenhado nos mesmos termos que junto das comissões distritais.

Acêrca de secretário e contador da auditoria e sua substituição dizem os art. 321 e § 1.º e 453.

Sobre audiências e casa destas dispõem o art. 333 e §§, e o regulamento de 27 de julho de 1901, art. 4.

Juízo de direito. Quanto à nomeação dos juizes, sua substituição, etc., é isso assunto especial do estudo da organização judiciária; o mesmo diremos em relação ao ministério público e mais funcionários junto dêste tribunal (2).

B) — Competência.

Estatuem acêrca da competência da comissão distrital o art. 323, da do auditor o art. 325, da do juiz de direito o

(1) Telegr. de 28 de ag. de 1895 ao governador civil de Viseu, dando por fundamento os art. 258 e 265 n.º 10 do cód. de 1895 (a que correspondem os art. 243 e 250 n.º 10 do cód. de 1896); officio de 28 de abr. de 1897 (*Anuario da direcção geral de administração politica e civil*, t. VIII, p. 468, t. IX, p. 407); reg. de 27 de ul. de 1901, art. 2 *in fine*.

(2) Vej. todavia os art. 308, 327 e 347 *in fine*.

art. 324, da do ministério público os art. 38, 329 a 331, da do secretário da comissão distrital o art. 39 e da do secretário e contador da auditoria o art. 322.

C) — *Processo.*

Sôbre o processo a seguir perante êstes tribunais foi mantido, por fôrça do art. 462, o regulamento de 12 de agosto de 1886, que estabelecera o processo perante os tribunais administrativos distritais; mas êste regulamento já tinha sofrido as alterações resultantes de disposições contidas em diplomas posteriores, principalmente nos decretos de 21 de abril e 6 de agosto de 1892, e novas alterações lhe trouxe o código administrativo em vigor. Depois dêste código foi, por decreto de 27 de julho de 1901, aprovado o regulamento do processo do contencioso administrativo da competência dos auditores, e assim, quanto a êstes, é êsse regulamento o principal diploma a seguir, devendo entender-se nos devidos termos o art. 27 do mesmo regulamento.

Também á necessidade de recorrer ao código do processo civil, quer quando expressamente para êle remete algum dos diplomas referidos, quer ainda nos casos omissos neles, por o código do processo civil ser a lei jeral do processo (1).

Tratando-se de tribunais de primeira instância, pode das suas decisões aver recurso; êste é interposto, segundo os casos, ou para o supremo tribunal administrativo (art. 344 e 347; reg. de 12 de agosto de 1886, art. 19 e §§; reg. de 27 de julho de 1901, art. 24 e §§), ou para o tribunal de contas (art. 346 § 2.º; reg. de 12 de agosto de 1886, art. 49), salvo avendo disposição especial de lei ou regulamento que mande interpor o recurso para outra instância que não seja o supremo tribunal administrativo (art. 351).

Tendo êstes tribunais de primeira instância jurisdição pró-

(1) Convém especialmente ver o cód. nos art. 337 e 345 e §, 339 a 341, 344, 346 e §§, 347 a 349; o reg. de 12 de agosto de 1886, art. 24, e o reg. de 27 de abril de 1901 nos art. 12 e §§, 7 a 10, 13 a 17 e 20.

pria, são as suas sentenças e acórdãos dotados de força executiva (cód., art. 343; reg. de 12 de agosto de 1886, art. 23; reg. de 27 de julho de 1901, art. 26). A execução verifica-se nos tribunais ordinários, nos termos do regulamento de 12 de agosto de 1886, art. 23 e §§, e do regulamento de 27 de julho de 1901, art. 26 e §, no que seja da competência de tais tribunais.

Nos actos ou diligências do processo em que aja emolumentos, estes são contados, nos termos dos art. 371 e 372 e do regulamento de 27 de julho de 1901, art. 19, pelas tabelas de 23 de agosto de 1887 e 13 de maio de 1896.

11. — Instância superior: traços jerais.

Como de instância superior do contencioso administrativo, refere-se o código administrativo (art. 352 e 361) sómente ao supremo tribunal administrativo e ao tribunal de contas.

A) — *Supremo tribunal administrativo.*

Este tribunal constitui a instância superior do contencioso administrativo jeral.

Tendo de falar em outro lugar, ao tratar dos órgãos consultivos da administração central, tanto do supremo tribunal administrativo, como da procuradoria jeral da coroa e fazenda, então indicaremos a composição destas duas instituições, a segunda das quais o código administrativo se refere nos art. 358 a 360, por a função de ministério público junto do supremo tribunal administrativo ser desempenhada por ajudantes do procurador jeral da coroa e fazenda ou por este.

A competência contenciosa deste tribunal vem indicada no decreto de 29 de julho de 1885, nos art. 352 e 357 do código administrativo e no regulamento de 25 de novembro de 1886, art. 1.

O processo a seguir perante o tribunal é o indicado neste último regulamento de 25 de novembro de 1886, com as modificações introduzidas pelo código, e recorrendo também ao código do processo civil como lei jeral do processo.

Diversamente do que se dá com os tribunais de primeira instância, nem todas as decisões dêste tribunal tem por si força executória. Até entrar em execução a lei de 8 de maio de 1878 não tinha o supremo tribunal administrativo jurisdição própria em caso algum; por a citada lei (art. 17 § 5.º) ficou-a tendo, quanto aos recursos sôbre validade das eleições das comissões do recenseamento eleitoral, jurisdição que lhe foi mantida no regulamento de 25 de novembro de 1886 (art. 42 § único); pelo código administrativo de 2 de março de 1895 (art. 370) foi-lhe ampliada essa jurisdição nos termos em que se encontra estabelecida no art. 354 do código de 1896.

B) — Tribunal de contas.

Como de segunda instância á também o tribunal de contas, mas para o assunto especial do julgamento de contas dos corpos e corporações administrativas.

A sua *organização e competência e o modo de proceder* perante êste tribunal estão principalmente designados no rejimto de 30 de agosto de 1886, devendo porém ver-se do código administrativo os art. 107, 253 n.º 13 alinea n), 307, 323 n.º 1, 352 n.º 5 e 361.

Do art. 352 n.º 5 vê-se que do tribunal de contas se pode recorrer para o supremo tribunal administrativo nos casos indicados no citado n.º 5.

O tribunal de contas tem jurisdição própria.

C) — Conflitos.

A carta constitucional (art. 131 § 3.º) sómente se refere aos conflitos entre relações provinciais, attribuindo a sua resolução ao supremo tribunal de justiça.

A nova reforma judiciária, aprovada por decreto de 21 de maio de 1841, deu (art. 20 n.º 8) ao supremo tribunal de justiça competência para a resolução dos conflitos de jurisdição ou de competência entre autoridades judiciais de distrito de diversa relação, entre relações, e *entre autoridades administrativas e judiciais*.

Pela lei de 13 de maio de 1845 (art. 13 n.º 2) passou a re-

solução dêstes conflitos entre autoridades administrativas e judiciais para o conselho de estado; mas essa competência foi posteriormente dada ao supremo tribunal administrativo por decreto de 29 de julho de 1886 (art. 5 § 3.º *in fine*), sendo o respectivo processo estabelecido no regulamento de 25 de novembro de 1886 (art. 54 e seq.). Esta competência do supremo tribunal administrativo vê-se mantida no código, art. 352 n.º 2.

Quanto à entidade competente para levantar o conflito, dispõe o art. 250 n.º 19 do código administrativo.

Sobre as espécies de conflitos e os modos de proceder estatui o citado regulamento de 25 de novembro de 1886 nos art. 54 e seguintes.