

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER N.º 377

Senhores Deputados.—A vossa comissão parlamentar especial nomeada na sessão de 15 de Dezembro último com a incumbência de analisar os decretos e outros actos do Govêrno transacto e verificar a sua constitucionalidade, emite hoje o seu parecer sôbre o decreto n.º 813, de 31 de Agosto último, publicado no *Diário do Govêrno* da mesma data e da autoria do ex-Ministro das Colónias Sr. Lisboa de Lima.

O que se estatui neste decreto?

O decreto n.º 813 estabelece novas normas relativas à eleição dos vogais do Conselho Colonial. Assim, no seu artigo 1.º diz-se que os eleitores residentes longe das capitais das províncias ultramarinas não divididas em distritos, poderão tomar parte no acto eleitoral «fazendo apresentar nas respectivas assembleas, por intermédio de qualquer dos eleitores que estejam nas referidas capitais ou dalgum funcionário ali em serviço, a sua declaração de voto datada e assinada e com a assinatura devidamente autenticada».

No artigo 2.º, fixa-se em vinte o número de eleitores na província de Timor. E no artigo 3.º determina-se que, na Índia, a assemblea eleitoral compor-se-há de seis representantes eleitos pelos vinte maiores contribuintes dos distritos, sendo um por cada um dos distritos de Damão e Diu e quatro pelo distrito da capital.

Pois bem. Exposto o conteúdo do referido decreto, nós versaremos agora o problema da sua legalidade. A êste propósito a Câmara certamente desejará ser esclarecida sôbre a seguinte questão:

O Sr. Ministro das Colónias tinha competência legal para expedir aquele decreto que estabelece normas legislativas revo-

gando outras promulgadas por um poder competente?

A face da Constituição que, distinguindo três órgãos da soberania nacional ou três poderes, fixa claramente os limites das suas atribuições próprias e privativas, a vossa comissão é impelida a afirmar que o Ministro das Colónias era absolutamente incompetente para expedir o decreto n.º 813.

Poder-se há contestar esta nossa afirmação dizendo-se que o citado decreto é legal, porquanto nele se invoca a faculdade do artigo 87.º da Constituição, que dá ao Govêrno competência para legislar para as províncias ultramarinas em casos urgentes quando estiver encerrado o Congresso.

Mas a verdade é que o vício fundamental do aludido decreto reside precisamente no facto de nele se invocar indevidamente a faculdade do artigo 87.º da Constituição.

Vejamos. Com efeito, o decreto n.º 813 fixa novas normas sôbre o modo de eleição dos vogais do Conselho Colonial.

O que é o Conselho Colonial?

O Conselho Colonial é um organismo central metropolitano de que é assistido o Ministro das Colónias para bem se desempenhar das suas complexas obrigações e responsabilidades. Distingue-se dos diversos conselhos de que são assistidos os governadores coloniais na administração das respectivas colónias, porquanto estes tem uma competência limitada a assuntos locais e faz parte integrante da organização administrativa de cada província ultramarina, e o Conselho Colonial tem uma competência ampla abrangendo a generalidade dos assuntos vitais de toda a nossa admi-

nistração colonial, sendo um órgão de governo na metrópole.

O Conselho Colonial é criação da República. A sua organização, o seu funcionamento, a sua competência foram fixados pelo Governo Provisório em decreto com força de lei de 27 de Maio de 1911 que reformou a secretaria do Ministério das Colónias.

É no capítulo 3.º d'este decreto-lei que vem definidos o carácter, os fins, as atribuições e a composição do Conselho Colonial. Este instituto tem atribuições consultivas e contenciosas. Uma parte d'este órgão, formada de vogais juristas, funciona como secção de magistratura e competem-lhe as atribuições do extinto Conselho Superior da Magistratura Ultramarina.

Quanto à composição, o Conselho é constituído de onze vogais efectivos e oito eleitos pelas respectivas colónias. O presidente nato do Conselho é o Ministro das Colónias; o vice-presidente, o secretário geral do Ministério; é agente do Ministério Público, o consultor do Ministério; secretário, um funcionário duma das direcções gerais.

Quanto ao sistema de eleição dos vogais electivos, é indirecto. Em cada colónia, são eleitores primários os vinte maiores contribuintes de cada distrito que se organizam em assembleas separadas para a escolha de dois representantes por cada distrito. São estes que depois, em assemblea conjunta que reúne na capital da colónia, elegem esses vogais. Nas colónias não divididas em distritos, o corpo eleitoral primário é constituído por trinta maiores contribuintes.

Do que fica exposto resulta:

1.º, que o Conselho Colonial criado junto do Ministério das Colónias, por decreto-lei de 27 de Maio de 1911, é, pela sua composição e funcionamento, um organismo central metropolitano, embora com funções sobre assuntos e questões de administração colonial.

2.º, que o modo de eleição dos vogais electivos do mesmo Conselho, também é fixado pelo mesmo diploma do Governo Provisório da República.

Ora, o ex-Ministro das Colónias, Sr. Lisboa de Lima, expedindo o decreto n.º 813 de 31 de Agosto de 1914, alterou as regras do artigo 30.º do decreto-lei de

27 de Maio de 1911 sobre a forma da eleição dos vogais electivos, quando esta alteração só podia ser decretada pelo processo normal da competência do Poder Legislativo. Isto pela razão simples de que a faculdade do artigo 87.º só é applicável para a hipótese de o Governo ter necessidade de tomar medidas urgentes para as provincias ultramarinas.

Os que pretendam defender a legalidade do decreto n.º 813, poderão alegar que este diploma estabelece novas normas sobre operações eleitorais a realizar nas provincias ultramarinas, muito embora visem à eleição de entidades que hão de intervir nos actos e deliberações dum organismo com sede na metrópole.

! O argumento a produzir-se seria irrisório; e a admitir-se como lógico e legal, chegar-se-ia à conclusão inaceitável de, por exemplo, sob a base da faculdade do artigo 87.º da Constituição, o Governo legislar sobre o modo de eleição de Deputados e Senadores coloniais simplesmente pelo fundamento de o acto eleitoral se efectuar nas respectivas provincias ultramarinas!

A disposição do artigo 87.º da Constituição é bastante clara. Para bem se compreender o seu alcance, convém determinar qual o sistema adoptado pelo nosso direito público vigente quanto à função legislativa colonial.

Pela nossa Constituição, o Poder Legislativo, o Congresso, abrange na sua acção, tanto a metrópole como as colónias. Quer dizer: o órgão legislativo é o mesmo para todo o território da República, seja continental ou ultramarino. Assim, a nossa administração colonial está sujeita, fundamentalmente, em regra, ao *regime das leis* em que as providências legislativas para as colónias só podem ser tomadas pelo Poder Legislativo.

Ao nosso regime das leis contrapõe-se o regime *dos decretos* adoptado pelo direito público dos países que, como a Holanda, se mantêm fiéis ao princípio da sujeição, negando às colónias quaisquer garantias de participação e de consulta na elaboração das normas reguladoras da sua vida social, económica e jurídica.

! Qual era o sistema seguido pelo nosso direito constitucional anterior à proclamação da República, quanto à função legislativa colonial? Do exame da Constituição

de 1822 e da Carta Constitucional de 1826 resulta que estes dois diplomas perfilharam, como regra, o *regime das leis* para todo o território português. Mas a Constituição de 1838 adoptava um sistema mixto, isto é: com o Parlamento a funcionar, só este era competente para legislar para a metrópole e para as colónias (regime das leis); estando o Parlamento encerrado, o Poder Executivo era autorizado a legislar para ocorrer a alguma necessidade urgente de qualquer provincia ultramarina (regime dos decretos).

Este critério mixto, após a restauração da Carta, foi perfilhado pela lei Constitucional de 5 de Julho de 1852 (acto adicional), vigorando até a revolução republicana de 5 de Outubro de 1910.

A Constituição da República adoptará exclusivamente o regime das leis em matéria colonial? Nós somos inclinados a dizer que não é exclusivo o sistema da nossa lei constitucional vigente. Com efeito, a Constituição, conquanto adopte como regra o regime das leis, contudo, excepcionalmente, em disposição transitória do artigo 87.º, faculta ao Governo a tomar ás providências «que julgar necessárias e urgentes para as provincias ultramarinas».

Na Constituição de 1838 e na lei constitucional de 1852, semelhante faculdade era consignada como regime normal permanente. Na nossa Constituição, a faculdade do artigo 87.º é uma excepção que está estabelecida no título III e sob a rubrica «disposições transitórias».

Eis a diferença, importante e fundamental diferença que deveria ter sido tomada em consideração por quantos até hoje applicaram aquella disposição com uma amplitude que a sua letra e o seu espirito não consentem.

Medidas urgentes para as provincias ultramarinas!

Fácilmente se compreende que durante o interregno parlamentar possam surgir na vida social das colónias, factos inesperados e alarmantes como os de inundação, incêndio, epidemia, insurreição, que careçam de pronto e immediato remédio. A Assembleia Constituinte prevendo decerto a possibilidade de se produzirem semelhantes casos nas provincias ultramarinas, consentiu em consignar excepcionalmente na Constituição, uma disposição transitória habilitando

o Governo a tomar as medidas urgentes para as colónias.

O que se não compreende é que sabendo-se que, em regra, é o regime das leis que vigora, inclusive para as colónias, se tenha interpretado caprichosamente o citado artigo 87.º da nossa lei constitucional, legislando-se sobre todas as matérias com uma tal largueza que há quatro anos da vigência da República tenhamos de registar na acção governamental, uma prática que nos últimos anos da monarquia decadente e despótica, se tornara por tal forma abusiva que até nas nossas escolas superiores se condenava essa prática como imprópria do regime representativo e de liberdade.

Assim, já em 1909, na Universidade de Coimbra, o erudito professor da faculdade de direito, Sr. Dr. Marnoco e Sousa, espirito liberal e progressivo, comentando a disposição do artigo 15.º do Acto Adicional de 1852 nas suas lições de Direito Público, escreveu:

«A faculdade do Acto Adicional de 1852 tem-se prestado a todos os abusos. Efectivamente decretam-se na ausência das Côrtes muitas providências de mais que duvidosa urgência, podendo se, por isso, dizer que, fechadas as Côrtes, há no ultramar um permanente regime ditatorial, não só para as providências manifestamente urgentes, mas também para aquelas que bem podiam esperar a discussão e o exame do Parlamento.

«Esta orientação da nossa politica colonial é, sem dúvida, inconstitucional, pois, segundo o espirito do Acto Adicional, as leis reguladoras das nossas provincias ultramarinas deveriam sair, normalmente, do Parlamento. Só em casos excepcionais, de urgência, é que o Poder Executivo poderia tomar providências legislativas».

Convém notar que o preceito do artigo do Acto Adicional de 1852 tinha carácter permanente. O artigo 87.º da nossa Constituição, pelo contrario, é uma disposição transitória. A Assembleia Constituinte quis deste modo, como regra, ser fiel ao regime das leis, assegurando a todos os cidadãos das colónias ou da metrópole, sem distincção, as garantias que oferece nos países livres a discussão parlamentar pública e contraditória pelos legítimos representantes do povo.

! A alteração sobre o modo de eleição dos vogais do Conselho Colonial fixada por um decreto com força de lei do Governo Provisório, de 27 de Maio de 1911, invocando-se para isso a faculdade do artigo 87.º da Constituição, como se fez no decreto n.º 813, é, sem dúvida, um acto singularmente estranho! Já aqui se não trata duma medida para as províncias ultramarinas discutível sob o ponto de vista da oportunidade, utilidade e urgência. Trata-se dum acto de manifesta e flagrante incompetência, porquanto ao abrigo do artigo 87.º da Constituição se pretendeu legislar, modificando a lei reguladora da eleição de vogais electivos dum órgão metropolitano de Governo como é o Conselho Colonial.

Os pretendidos defensores do decreto n.º 813 poderão alegar que elle visava apenas a alterar disposições do regimento interno do mesmo Conselho. Com effeito, neste decreto se refere frequentemente ao regimento de 30 de Junho de 1911. A admitir-se semelhante argumento como justificação, neste caso não era no artigo 87.º da Constituição que se deveria fundar o aludido decreto n.º 813, mas sim nas attribuições do artigo 47.º, n.º 3.º daquele diploma. Mesmo nesta hipótese, a incompetência do Ministro que fez expedir tal decreto seria evidente, porquanto o artigo 47.º, n.º 3.º, faculta o Poder Executivo a decretar regulamentos adequados «à boa execução das leis» e o decreto n.º 813 modifica e revoga preceitos que haviam sido fixados por um decreto-lei que só por lei podiam ser alterados.

Eis a verdade insofismável e incontestável.

O Conselho Colonial, tal como se acha organizado pelo decreto-lei de 27 de Maio de 1911, está longe de corresponder aos elevados fins a que se destina este organismo.

Qualquer Ministro das Colónias, por mais raros que sejam os seus merecimentos pessoais, por mais larga e sólida a sua preparação técnica, dada a variedade geográfica, climatérica e étnica das nossas possessões de além-mar, dada a complexidade dos interesses locais, o imprevisito e a novidade dos estudos e problemas de colonização, não poderá, nem deverá prescindir da consulta frequente de opiniões de homens experimentados e especializa-

dos em sciência e prática da administração colonial.

Considerado sob este aspecto, o Conselho Colonial é uma criação que honra a obra inicial da República. Mas o modo de recrutamento dos seus membros é fundamentalmente vicioso. Este recrutamento, bem como a composição daquele órgão e as suas attribuições, deveriam inspirar-se noutros fundamentos mais eficazes. Assim, conviria que a certos membros daquele instituto se attribuisse exclusiva competência consultiva, sendo o seu recrutamento feito em condições de elles corresponderem a este fim special; que outros membros fôsem recrutados com idoneidade adequada para constatar o direito em matéria do contencioso administrativo.

Quanto à secção da magistratura é evidente que o seu recrutamento só deveria realizar-se entre individuos da classe judiciária.

Diz a lei da organização do Conselho Colonial que os vogais juriconsultos e quaisquer outros seus membros bacharéis em direito formarão a tal secção da magistratura. Mas a magistratura das colónias constitui, do mesmo modo que a magistratura do continente, o Poder Judicial da República. Como se compreende, pois, que a magistratura das colónias se não dêem as mesmas garantias usufruidas pela magistratura da metrópole? Essa secção da magistratura do Conselho Colonial tem direitos de ingerência sobre vários aspectos da situação jurídica e legal dos magistrados judiciais do ultramar, sendo-lhe deferida também a competência disciplinar, e não é lógico nem razoável que os mais vitais interesses da classe dos magistrados judiciais das colónias estejam confiados, não a individuos da mesma classe, mas a vogais do Conselho Colonial, exigindo-se dêles o único requisito do curso de direito, uns, podendo serde entre os nomeados, outros, podendo ser, de entre os eleitos pelo processo censitário, isto é, por um corpo eleitoral primário constituído de e determinado número de maiores contribuintes de cada colónia!

Isto parece inverosímil, mas é a expressão exacta da legislação vigente.

O ex-Ministro das Colónias, Sr. Lisboa de Lima, sem competência legal, entendeu, pelo decreto n.º 813, alterar o modo de eleição dos vogais do Conselho Colo-

nial. Melhor fôra que aquele ex-Ministro tivesse decretado uma reforma quanto à composição e competência dêsse instituto; se assim procedesse, muito embora nós nos pronunciássemos pela inconstitucionalidade do acto, não lhe regatearíamos louvores por uma tentativa fecunda e saberíamos ressalvar, pondo em relêvo, as suas boas intenções.

Mas, no caso do decreto n.º 813, só temos a lamentar que êle apenas fôsse resolver uma questão secundária.

Acresce que o aludido diploma permite aos eleitores a declaração de voto por interposta pessoa, contrariando assim os princípios fundamentais do nosso direito eleitoral político e direito eleitoral administrativo, quais sejam os do voto secreto e pessoal, que numa democracia são as melhores e mais perfeitas garantias da liberdade e da independência do sufrágio.

Por todas as razões expostas, a vossa comissão é de parecer que o Ministro que fez expedir o decreto n.º 813, exorbitou da sua competência legal, invadindo as atribuições privativas do Congresso; por isso, aquele diploma deve ser declarado nulo em todos os seus efeitos. Dêste modo não só se restabelecerá o prestígio parlamentar, como se evitará que de futuro se pratiquem semelhantes actos irregulares, escudando-se num precedente que é mesmo não passe em julgado pelo consentimento tácito duma entidade que, como o Congresso, tem o dever de velar pela observância da Constituição e das leis.

Por outro lado, declarando-se a nulidade que propomos, teremos evitado também que quaisquer interessados, na primeira oportunidade que se lhes ofereça, possam impugnar a validade do referido decreto perante o Poder Judicial que, como se sabe, tem, pelo artigo 63.º da Constituição, a faculdade de apreciar a legitimidade

constitucional dos diplomas emanados do Poder Executivo, ou a sua conformidade com a Constituição e princípios nesta consignados.

A declaração da nulidade daquele decreto impõe-se ainda, porquanto o ex-Ministro que o fez expedir, bem como o Sr. Presidente da República que o referendou, tendo incorrido no crime previsto e punido nos artigos 6.º, n.º 2.º, e 8.º, n.º 4.º, da lei da responsabilidade penal dos membros do Poder Executivo, de 27 de Julho de 1914, ficarão com essa responsabilidade muito atenuada, desde que se anule o acto inconstitucional.

Pelo que fica exposto, nós propomos à vossa aprovação o projecto de lei que adiante se segue, e não concluiremos êste parecer sem emitirmos o desejo de que na aplicação que de futuro se faça da faculdade do artigo 87.º da Constituição, a iniciativa das medidas urgentes para as províncias ultramarinas não seja tomada só pelo Ministro das Colónias, mas pelos Ministros de todas as pastas, solidariamente, pelo Govêrno, expressão esta que, em direito público, é empregada como sinónima de Poder Executivo, e é ao Govêrno que tal faculdade é concedida.

PROJECTO DE LEI

Artigo 1.º É declarado nulo, por ser inconstitucional, o decreto n.º 813, de 31 de Agosto de 1914, publicado no *Diário do Govêrno* da mesma data.

Art. 2.º Como consequência do disposto no artigo precedente, são nulas todas as operações eleitorais que se tenham realizado por efeito do mesmo decreto, devendo-se renovar as eleições em harmonia com a legislação anterior ao referido decreto.

Art. 3.º Fica revogada a legislação em contrário.

Sala das sessões das comissões da Câmara dos Deputados, em 6 de Janeiro de 1915.

Álvaro Poppe.

Manuel Bravo (com declarações).

João de Deus Ramos.

Alberto Xavier, relator.