



Série Documentos de Trabalho

Working Papers Series

**Cartas e Leis Orgânicas do Império
Colonial Português**

Nuno Valério

DT/WP nº 71

ISSN 2183-1807

Apoio:

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

Cartas e Leis Orgânicas do Império Colonial Português

Nuno Valério (GHES — CSG — ISEG)

Resumo

Este documento de trabalho apresenta e analisa as cartas e leis orgânicas que regularam o Império Colonial Português desde a implantação definitiva do regime monárquico constitucional em Portugal até ao desaparecimento desse Império.

Abstract

This working paper presents and analyses the charters and organic laws that regulated the Portuguese Colonial Empire between the definitive establishment of the constitutional monarchy in Portugal and the extinction of that Empire.

Palavras-chave

Portugal — Cartas e leis orgânicas — Império Colonial

Keywords

Portugal — Charters and organic laws — Colonial Empire

Classificação JEL /JEL classification

N4 governo, direito e regulação — government, law and regulation

Plano

Introdução

Os primórdios da Monarquia Constitucional

Criação da província de Macau e Timor

A reforma de 1869

A tentativa de reforma de 1881

A criação das províncias da Guiné e de Timor

As reformas de finais do século XIX

As primeiras reformas da República

As reformas do primeiro após guerra

As reformas da ditadura militar

As reformas do Estado Novo até ao segundo após guerra

As reformas do princípio da década de 50 do século XX

As reformas do princípio da década de 60 do século XX

As reformas do princípio da década de 70 do século XX

Conclusão

Introdução

É habitual contrastar, no que respeita aos princípios orientadores da administração pública e mesmo aos regimes jurídicos em geral, a época anterior ao liberalismo como uma época dominada pelo princípio casuístico, concretizado na abundância das chamadas leis extravagantes modificando as tentativas de sistematização contidas nas Ordenações, e a época posterior ao liberalismo como uma época dominada pelo princípio da sistematização, concretizado na promulgação de códigos. É também habitual admitir que, como consequência destes princípios, até à década de 30 do século XIX, teria predominado na administração dos domínios ultramarinos portugueses uma heterogeneidade de regimes, que procurariam adaptar-se às circunstâncias particulares de cada região e período; e que a partir da década de 30 do século XIX, teria predominado na administração dos domínios ultramarinos portugueses uma homogeneidade de regimes, que procurariam uniformizar as orgânicas e procedimentos dessa administração.

O estudo que se segue procura analisar as principais disposições legislativas nas quais foi sucessivamente traduzido esse esforço de sistematização uniformizadora do regime administrativo dos domínios ultramarinos portugueses a partir da década de 30 do século XIX.

Os primórdios da Monarquia Constitucional

Os primeiros diplomas que estabeleceram formalmente regras gerais para a administração dos domínios ultramarinos foram publicados no contexto da reforma administrativa realizada na sequência da estabilização definitiva do regime da Monarquia Constitucional em 1834. Quando ainda se travava a guerra civil entre os partidários da Monarquia Absoluta e da Monarquia Constitucional, o Decreto n.º 23 de 16 de maio de 1832 lançou as bases da reforma administrativa do Reino a implementar depois da vitória pelo governo constitucional. Os princípios basilares dessa reforma eram a confirmação da separação entre a administração militar, a administração civil e a administração eclesiástica e a introdução da separação dentro da administração civil entre a administração propriamente dita e a administração da justiça. Além disso, previa-se uma alteração profunda da divisão administrativa do Reino, com a criação como autarquias locais, para além dos tradicionais concelhos, dos distritos (um nível supramunicipal até então inexistente) e das freguesias (um nível inframunicipal até então apenas existente na administração eclesiástica), e a restrição das comarcas (espaços tradicionais de supervisão da administração municipal por delegados do poder central) a funções estritamente judiciais. Pouco depois do final da guerra civil, uma Lei de 25 de abril de 1835, um Decreto de 18 de julho de 1835 e outro Decreto de 7 de agosto de 1835 regularam a implementação prática da reforma, que culminou com a aprovação por Decreto de 6 de novembro de

1836 de nova divisão administrativa do Continente e por Decreto de 31 de dezembro de 1836 do primeiro Código Administrativo português.

Ora, a administração ultramarina desconhecia ainda, por regra, a separação entre a administração militar e a administração civil e não pareceu conveniente alterar este estado de coisas. Por isso, outra Lei de 25 de abril de 1835 manteve no essencial a situação existente na administração ultramarina, substituindo apenas os capitães gerais por governadores que reuniam atribuições administrativas e militares, mas não tinham ingerência nos assuntos judiciais; e um Decreto de 7 de dezembro de 1836 estabeleceu um novo regime geral para a administração ultramarina, mas também não alterou significativamente a situação anterior. As suas principais disposições eram as seguintes:

1) Organização dos domínios ultramarinos em cinco províncias, confirmando neste aspeto a situação anteriormente existente:

- Cabo Verde, englobando esse arquipélago e as possessões da costa da Guiné;
- São Tomé e Príncipe, englobando essas ilhas e a fortaleza de São João Baptista de Ajudá;
- Angola, englobando Angola propriamente dita e Benguela;
- Moçambique, englobando as possessões da costa oriental de África;
- Estado da Índia, englobando as possessões da Ásia, com o governo de Timor e Solor dependendo do governador de Macau.

Cabo Verde, Angola, Moçambique e o Estado da Índia eram caracterizadas como províncias de governo-geral, por delas dependerem governos particulares; São Tomé e Príncipe era caracterizada como província de governo particular.

2) Cada província tinha um Governador-Geral, ou um Governador no caso de São Tomé e Príncipe, nomeado pelo Rei, com funções administrativas e militares, mas excluído de qualquer ingerência direta ou indireta nos negócios judiciais.

3) Junto do Governador existia um Conselho de Governo, composto pelos principais responsáveis judicial, militar, fiscal e eclesiástico da província e por dois vogais escolhidos pelo Governador sobre proposta da respetiva Junta Provincial. Competia ao Conselho de Governo substituir o Governador nas suas ausências e impedimentos, sob a presidência do membro mais antigo. Existia igualmente uma Junta Provincial englobando funcionários e representantes das câmaras municipais.

A impossibilidade da existência de regimes jurídicos comuns a todos domínios ultramarinos e comuns a eles e ao Reino foi reconhecida aquando da redação da Constituição de 1838, formalmente aprovada e entrada em vigor a 4 de abril desse ano, a qual determinou no seu artigo 137.º que “As Províncias Ultramarinas poderão ser governadas por leis especiais segundo exigir a conveniência de cada uma delas” e nos parágrafos desse artigo permitiu que o Governo, e mesmo os Governadores das províncias, tomassem excecionalmente providências legislativas a submeter posteriormente às Cortes.

Depois da restauração da Carta Constitucional em 10 de fevereiro de 1842, foi aprovado por Decreto de 18 de março de 1842 um novo Código Administrativo, o qual foi posto em vigor tanto no Reino como nas províncias ultramarinas. Porém, o regime do artigo 137.º da Constituição de 1838 foi preservado por Lei de 2 de maio de 1843 e foi posteriormente introduzido na própria Carta Constitucional pelo Ato Adicional de 5 de julho de 1852. Por isso, foi possível introduzir no Código Administrativo de 1842 as adaptações necessárias para a sua adequada aplicação nas províncias ultramarinas.

Criação da província de Macau e Timor

Por Decreto de 20 de setembro de 1844, Macau (e Timor e Solor como suas dependências) foi separado do Estado da Índia, passando Macau a ser uma província distinta. Os anos seguintes foram marcados por alguma hesitação sobre o estatuto a dar a Timor: primeiro, Timor esteve separado de Macau, constituindo uma província distinta, durante cerca de um ano (separação determinada por Decreto de 30 de outubro de 1850 e feita cessar por Decreto de 15 de setembro de 1851); depois, por Decreto de 25 de setembro de 1856, o governo de Timor foi colocado na dependência do governo da Índia, mas, por Decreto de 17 de setembro de 1863, Timor foi separado da Índia, passando de novo a ser uma província distinta; uma vez mais esta situação foi efémera, porque, por Decreto de 26 de novembro de 1866, o governo de Timor voltou a ser colocado na dependência do governo de Macau, situação que se manteve até finais do século XIX.

A reforma de 1869

Por Decreto de 1 de dezembro de 1869, foram estabelecidas novas regras gerais para a organização administrativa dos domínios ultramarinos. As suas principais disposições eram as seguintes:

1) Organização dos domínios ultramarinos em seis províncias, confirmando neste aspeto a situação anteriormente existente:

- Cabo Verde (incluindo a Guiné Portuguesa);
- São Tomé e Príncipe (incluindo Ajudá);
- Angola;
- Moçambique;
- Estado da Índia;
- Macau e Timor.

Também era confirmada a situação anteriormente existente de os governadores das províncias de Cabo Verde, Angola, Moçambique e Índia terem o estatuto de Governadores-Gerais, por deles dependerem governos particulares.

2) Possibilidade de divisão das províncias em distritos, onde a extensão do território o aconselhasse, e de existência de concelhos como autarquias locais, onde o desenvolvimento social o permitisse.

3) Existência em cada província de:

– um Governador-Geral ou Governador, nomeado pelo Rei, com as tradicionais funções administrativas e militares; o Governador era substituído em situações de impedimento temporário pelo Secretário-Geral e em situações de impedimento definitivo por um Conselho Governativo, formado pelo bispo, quando o houvesse, o Presidente da Relação ou juiz da comarca da capital da província, o oficial das forças armadas mais graduado e o Secretário-Geral;

– um Secretário-Geral, chefe dos serviços administrativos civis;

– um Conselho de Governo, formado pelo Secretário-Geral, pela máxima autoridade eclesiástica da província, pelos juizes da Relação ou pelo juiz da comarca da capital da província, pelos dois oficiais das forças armadas de maior patente, pelo procurador ou delegado do ministério público da capital da província, pelo secretário da Junta da Fazenda, pelo chefe do serviço de saúde e pelo Presidente da Câmara da capital da província;

– uma Junta Geral de Província, composta por alguns funcionários e representantes dos concelhos; de imediato apenas era determinada a composição e constituição das juntas do Estado da Índia e de Angola; e era ainda determinado que não houvesse Junta Geral na província de Macau e Timor;

– um Conselho de Província, composto por funcionários e por vogais escolhidos pelo Governador sobre proposta da respetiva Junta Geral de Província ou da câmara municipal da capital da província, onde aquela não existisse;

– e uma Junta da Fazenda Pública, composta pelo Governador e pelos principais funcionários dos serviços das finanças públicas.

A tentativa de reforma de 1881

Por Decreto de 3 de novembro de 1881, tentou-se realizar uma nova reforma administrativa do Império Colonial Português, justificada no preâmbulo por o Código Administrativo metropolitano de 1842 ser inaplicável e os ajustamentos feitos pelo Decreto de 1 de dezembro de 1869 serem insuficientes. As suas principais inovações eram: a composição dos conselhos de governo – oito membros de nomeação régia, sendo dois vogais representantes dos indígenas; a existência de um nível de divisão administrativa inframunicipal – a paróquia; e o fim de qualquer discriminação étnica

ou religiosa para efeitos políticos. Estas inovações nunca foram efetivamente implementadas, acabando por se manter em vigor o regime de 1869.

A criação das províncias da Guiné e de Timor

Por Lei de 18 de março de 1879, as possessões portuguesas na costa da Guiné foram separadas da província de Cabo Verde, passando a constituir a província da Guiné. Como resultado dessa separação, tanto Cabo Verde como a Guiné passaram a ser províncias de governo particular.

Por Lei de 15 de outubro de 1896, as possessões portuguesas em Timor foram separadas da província de Macau, passando a constituir a província de Timor.

Ficaram assim estabelecidas as oito províncias, três de governo-geral – Angola, Índia e Moçambique – e cinco de governo particular, mais tarde chamadas de governo simples – Cabo Verde, Guiné, Macau, São Tomé e Príncipe e Timor – que se manteriam ao longo do resto da existência do Império Colonial Português.

As reformas de finais do século XIX

Entretanto, o alargamento das áreas sob administração portuguesa e o aprofundamento dessa administração levaram à introdução de algumas inovações.

Em primeiro lugar, foi criada uma diferenciação nas divisões administrativas de segunda ordem das províncias de governo simples e dos distritos das províncias de governo-geral entre:

- concelhos ou concelhos perfeitos, estabelecidos em áreas abrangendo as povoações sede de província ou de distrito, ou em que existisse considerável aglomeração de população de origem europeia ou assimilada, ou ainda de importante desenvolvimento comercial ou industrial, e que tinham uma administração civil eleita;

- circunscrições ou concelhos imperfeitos, estabelecidas em áreas onde predominasse a população indígena completamente pacificada, mas não civilizada, e que tinham uma administração civil nomeada;

- capitánias ou comandos militares, estabelecidos em áreas onde predominasse a população indígena ainda não completamente pacificada e que tinham uma administração militar.

Em segundo lugar, foram criadas divisões administrativas de terceira ordem também diferenciadas:

- freguesias e postos administrativos como divisões dos concelhos ou concelhos perfeitos;
- postos administrativos e postos militares como divisões das circunscrições ou concelhos imperfeitos;
- postos militares como divisões das capitánias ou comandos militares.

Naturalmente, previa-se a gradual extinção das capitanias ou comandos militares e dos postos militares, substituídos respetivamente por circunscrições ou concelhos imperfeitos e por postos administrativos, à medida que se realizasse a pacificação dos territórios; e, a mais longo prazo, a extinção das circunscrições ou concelhos imperfeitos e dos postos administrativos, substituídos respetivamente por concelhos ou concelhos perfeitos e por freguesias, à medida que se realizasse a civilização dos territórios.

Em terceiro lugar, admitiu-se excecionalmente a delegação dos poderes do Ministro da Marinha e Ultramar em Comissários Régios, com jurisdição sobre uma província.

Finalmente, a administração de algumas zonas de Moçambique foi concedida a companhias privadas com poderes majestáticos.

Tudo isto foi sendo consubstanciado em legislação dispersa e específica de cada província.

Também sob o ponto de vista financeiro, a centralização da contabilidade pública permitida pelo progresso dos transportes e das comunicações e as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado português permitiram, por um lado, e levaram, por outro lado, a que se procurasse um maior controle das finanças das várias províncias pelos órgãos de soberania nacionais, particularmente com a submissão dos orçamentos das províncias à aprovação do Governo, através do Ministro da Marinha e Ultramar. Diploma importante neste processo foi especialmente um Decreto com força de Lei de 28 de dezembro de 1882. Além disso, um Decreto de 20 de dezembro de 1888 mandou aplicar no Ultramar o regulamento geral da contabilidade pública aprovado para o Reino por Decreto de 31 de agosto de 1881.

As primeiras reformas da República

A Constituição de 1911 incluiu duas disposições sobre a administração das províncias ultramarinas, mantendo o regime de potencial especificidade das leis e possível legislação excecional emanada do Governo ou dos Governadores criado pela Constituição 1838 e confirmado pela Lei de 2 de maio de 1843 e pelo Ato Adicional de 1852, e aprofundando a descentralização administrativa. Assim, o artigo 67.º determinava que “Na administração das províncias ultramarinas predominará o regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas” e o artigo 87.º autorizava o Governo a tomar medidas sobre as províncias ultramarinas quando estivesse encerrado o Congresso.

Na sequência da aprovação da Constituição de 1911, foram aprovadas novas leis sobre a administração (Lei n.º 277 de 15 de agosto de 1914) e sobre as finanças (Lei n.º 278 de 15 de agosto de 1914) das colónias. Estas leis:

– previam a autonomia administrativa e financeira das colónias sob superintendência e fiscalização da Metrópole;

- davam autorização ao Governo para decretar diplomas orgânicos para cada colónia, com ressalva do regime das companhias majestáticas privadas que administravam parte de Moçambique;
- mantinham a divisão provincial existente;
- determinavam a existência de um Governador em cada colónia, tendo os governadores de Angola, de Moçambique e do Estado da Índia o estatuto de Governador-Geral;
- continham disposições sobre o estatuto dos indígenas;
- continham disposições sobre os serviços públicos de cada colónia;
- determinavam a existência em cada colónia de um Conselho de Governo, com membros funcionários e membros eleitos, sempre portugueses (e representação da comunidade chinesa em Macau nomeada pelo Governador), mas tendo os estrangeiros residentes capacidade eleitoral ativa;
- previam a existência de um vice-presidente do Conselho do Governo, nomeado pelo Governador de entre os membros do Conselho, sobre proposta em lista tríplice apresentada pelo próprio Conselho, o qual substituiria o Governador nas suas faltas e impedimentos;
- determinavam a existência em cada colónia de um Tribunal Administrativo e de Contas;
- confirmavam a existência de distritos como divisões administrativas de primeira ordem, de concelhos, circunscrições e capitânias-mores como divisões administrativas de segunda ordem e de bairros, freguesias e postos como divisões administrativas de terceira ordem;
- e continham disposições sobre a nomeação de funcionários.

Importa relevar entre as disposições de natureza financeira a que estabelecia a preferência pela Caixa Geral de Depósitos como financiadora dos saldos negativos das contas das colónias (Base 10.^a da Lei n.º 278), a que restringia a intervenção do Governo sobre os orçamentos das colónias (Base 17.^a da Lei n.º 278), a que estabelecia o princípio da preferência aduaneira entre a Metrópole e as colónias (Base 23.^a da Lei n.º 278) e a que permitia a cada colónia regular a sua circulação monetária e fiduciária (Base 24.^a da Lei n.º 278), esta última nunca aplicada na prática.

Algumas disposições da Lei n.º 277 e da Lei n.º 278 foram depois alteradas pela Lei n.º 552-D de 29 de maio de 1916.

Na sequência da aprovação da Lei n.º 552-D, foram aprovadas cartas orgânicas para quase todas as colónias:

- Cabo Verde – Decreto n.º 3108-B de 25 de abril de 1917.
- Guiné – Decreto n.º 3168 de 31 de maio de 1917.
- Estado da Índia – Decreto n.º 3266 de 27 de julho de 1917.
- São Tomé e Príncipe – Decreto n.º 3285 de 11 de agosto de 1917.
- Macau – Decreto n.º 3520 de 5 de novembro de 1917.
- Timor – Decreto n.º 3309 de 23 de agosto de 1917.
- Angola – Decreto n.º 3621 de 28 de novembro de 1917.

Não chegou a ser publicada Carta Orgânica para a colónia de Moçambique, mantendo-se em vigor a Carta Orgânica aprovada por Decreto de 23 de maio de 1907.

As cartas orgânicas foram revogadas pelo Decreto com força de Lei n.º 4627 de 1 de julho de 1918, que alterou também pontualmente as leis n.º 277 e n.º 278, sendo de destacar a disposição que atribuía ao Governo da Metrópole a regulação da circulação monetária e fiduciária das colónias.

As cartas orgânicas foram repostas em vigor pelo Decreto com força de Lei n.º 5779 de 10 de maio de 1919, o qual revogou também a generalidade das alterações às leis n.º 277 e n.º 278 feitas pelo Decreto com força de Lei n.º 4627. A principal exceção foi a disposição que atribuía ao Governo da Metrópole a regulação da circulação monetária e fiduciária das colónias, a qual foi mantida.

As reformas do primeiro após guerra

A Lei n.º 1005 de 7 de agosto de 1920 reviu as disposições da Constituição de 1911 relativas à administração das províncias ultramarinas, sem as modificar no essencial, mas precisando as competências do Congresso, do Governo e dos Governadores e prevendo a possibilidade de o Governo delegar os seus poderes em Altos-Comissários com jurisdição sobre uma ou mais colónias.

Na sequência desta revisão constitucional, foi aprovada uma nova lei sobre a administração das colónias (Lei n.º 1022 de 20 de agosto de 1920), a qual decompôs o Conselho de Governo previsto na Lei n.º 277 num Conselho Executivo, composto pelos membros funcionários, e num Conselho Legislativo, composto pelos membros do Conselho Executivo e por membros não oficiais.

Na sequência da publicação da Lei n.º 1022, o Governo, através do Decreto n.º 7008 de 9 de outubro de 1920, codificou num único diploma as disposições em vigor sobre a administração das colónias.

O Decreto n.º 7030 de 16 de outubro de 1920 especificou para cada colónia os membros não oficiais dos Conselhos Legislativos e a composição dos Tribunais Administrativos, Fiscais e de Contas.

As reformas da ditadura militar

O Decreto com força de Lei n.º 12421 de 2 de outubro de 1926 promulgou novas bases orgânicas da administração colonial, procurando, nos termos do seu preâmbulo, romper com a situação de “desorganização administrativa e financeira em que as colónias se encontram” e remodelar a administração colonial com base nos seguintes princípios: “unidade política do território colonial”; “continuação do regime de autonomia administrativa e financeira com uma mais eficaz superintendência e fiscalização da metrópole”; “definição, tendente a evitar confusões, da competência da metrópole e dos governos das colónias em matéria legislativa e executiva”; “cessação do regime municipal nas regiões onde êle, apesar de um longo regime de assimilação,

ainda não conseguiu criar raízes”; “exclusão nas bases orgânicas de disposições especiais ou regulamentares”; e “modificação do regime de Altos Comissariados”.

As bases determinavam:

- a) A autonomia administrativa de cada colónia.
- b) A divisão de algumas colónias em distritos e dos distritos e das colónias não divididas em distritos em espaços administrativos adequados às circunstâncias locais.
- c) A existência de um governador-geral nas colónias divididas em distritos, de um governador de colónia nas colónias não divididas em distritos e de um governador em cada distrito.
- d) A existência, junto dos governadores de cada colónia, de um Conselho de Governo composto de vogais natos funcionários públicos, vogais de nomeação do governador e vogais eleitos em número igual aos nomeados, e de um Conselho de Distrito junto de cada governador de distrito.
- e) A divisão das funções legislativas, executivas, judiciais e de contencioso entre os vários órgãos nacionais e locais.
- f) As linhas gerais da organização dos serviços de administração propriamente dita e dos serviços do exército e da marinha.
- g) O regime dos indígenas, mantendo a aceitação dos costumes indígenas desde que não ofendessem os direitos da soberania e não repugnassem aos princípios da civilização e a existência de tribunais especiais ou o recurso às autoridades locais para resolução de questões entre indígenas.
- h) As matérias que deveriam ser reguladas pela carta orgânica de cada colónia.

Particular importância tinha o regresso ao regime de aprovação pelo Ministro das Colónias dos orçamentos das várias colónias, que não poderiam ser postos em execução sem essa aprovação (Base XXIII).

Na sequência da aprovação das bases orgânicas da administração colonial de 1926, foram aprovadas novas cartas orgânicas para todas as colónias:

- Angola – Decreto n.º 12499 de 4 de outubro de 1926 (publicado em 15 de outubro de 1926).
- Estado da Índia – Decreto n.º 12499-A de 4 de outubro de 1926 (publicado em 15 de outubro de 1926).
- Moçambique – Decreto n.º 12499-B de 4 de outubro de 1926 (publicado em 17 de novembro de 1926).
- Macau – Decreto n.º 12499-C de 4 de outubro de 1926 (publicado em 20 de novembro de 1926).
- São Tomé e Príncipe – Decreto n.º 12499-D de 4 de outubro de 1926 (publicado em 22 de novembro de 1926).
- Cabo Verde – Decreto n.º 12499-E de 4 de outubro de 1926 (publicado em 24 de dezembro de 1926).
- Guiné – Decreto n.º 12499-F de 4 de outubro de 1926 (publicado em 30 de dezembro de 1926).

- Timor – Decreto n.º 12499-G de 4 de outubro de 1926 (publicado em 17 de março de 1927).

Uma modificação relevante da administração ultramarina permitida pelas bases e implementada pelas cartas orgânicas decretadas em 1926 foi o desaparecimento em cada colónia do cargo de Secretário-Geral, criado pela reforma de 1869 e preservado pelas reformas posteriores, particularmente as da Primeira República. Sendo certo que continuava a existir um funcionário responsável pela generalidade dos serviços da administração civil, ele perdeu qualquer papel de relevo nos órgãos de governo da respetiva colónia.

O Decreto com força de Lei n.º 15241 de 24 de março de 1928 promulgou novas bases orgânicas da administração colonial, procurando, nos termos do seu preâmbulo, manter “a orientação essencial das bases decretadas em 1926”, cujos princípios “orientam o Governo na projectada reforma da Constituição Política em matéria de administração colonial”, tendo em vista “a neutralização política da administração das nossas colónias”.

A continuidade entre as bases orgânicas da administração colonial de 1928 e as de 1926 fez com que não houvesse nova vaga de cartas orgânicas da generalidade das colónias. Apenas Angola e Moçambique viram substituídas as cartas orgânicas de 1926 por outras, aprovadas, respetivamente, pelo Decreto n.º 15917 de 1 de setembro de 1928 e pelo Decreto n.º 17153 de 26 de julho de 1929.

As reformas da legislação colonial de base durante o período da ditadura militar culminaram na aprovação, através do Decreto com força de Lei n.º 18570 de 8 de julho de 1930, de uma revisão das normas constitucionais relativas ao Império Colonial Português. O diploma, denominado Ato Colonial em homenagem à tradição de denominar atos os diplomas de revisão parcial das normas constitucionais durante a Monarquia, era muito pormenorizado, dando tratamento constitucional a matérias bastante vastas. Poderão destacar-se entre as suas disposições:

- 1) A formalização constitucional da existência de estatutos pessoais diferentes – cidadãos de pleno direito e indígenas – associada a regras de liberdade religiosa e liberdade de contratação laboral, em termos que já existiam em legislação ordinária.
- 2) A redução da autonomia de cada colónia prevista na Constituição de 1911 e na sua revisão de 1920, particularmente em questões financeiras.
- 3) O desaparecimento da possibilidade de existência do regime de alto comissariado.
- 4) O expressar da clara intenção de acabar com o regime de exercício do poder administrativo por parte de companhias majestáticas, que existia na altura em Moçambique.

As reformas do Estado Novo até ao segundo após guerra

O Decreto-Lei n.º 23228 de 15 de novembro de 1933 aprovou uma Carta Orgânica do Império Colonial Português, depois alterada pela Lei n.º 1948 de 13 de fevereiro de 1937 e pela Lei n.º 2016 de 29 de maio de 1946, e o Decreto-Lei n.º 23229 de 15 de novembro de 1933 aprovou uma Reforma

Administrativa Ultramarina, depois alterada em aspetos de pormenor por múltiplos diplomas. Estes documentos contrastam com as bases orgânicas da administração colonial de 1926 e de 1928 pelo grande pormenor das suas disposições, aliás na linha do que já fora a tendência do Ato Colonial. Não modificaram, porém, as linhas fundamentais do regime anteriormente vigente, pelo que não houve necessidade de rever, na sequência da sua publicação, as cartas orgânicas das diversas colónias.

Entre as inovações da Carta Orgânica do Império Colonial Português de 1933 importa destacar a criação formal, com carácter consultivo, da Conferência dos Governadores Coloniais, que deveria reunir de três em três anos em Lisboa o Ministro das Colónias e os governadores coloniais, e da Conferência Económica do Império Colonial Português, que deveria reunir de cinco em cinco anos em Lisboa delegações de funcionários e colonos nomeadas pelos governadores coloniais. Os órgãos de governo de cada colónia continuaram a ser o Governador e o Conselho de Governo, o qual passou a ter uma Secção Permanente, cuja composição para cada colónia era estabelecida pela Carta.

Das alterações à Carta Orgânica do Império Colonial Português introduzidas pela Lei n.º 1948 de 13 de fevereiro de 1937 apenas valerá a pena relevar a que transformou as reuniões da Conferência Económica do Império Colonial Português em reuniões preparatórias das reuniões da Conferência dos Governadores Coloniais, com a mesma periodicidade destas.

Das alterações à Carta Orgânica do Império Colonial Português introduzidas pela Lei n.º 2016 de 29 de maio de 1946 (a que se seguiu uma nova publicação integral em 11 de junho de 1946) importa relevar: a possibilidade de o Ministro das Colónias designar um encarregado de governo para substituir o Governador de uma colónia, em vez de a função competir ao vice-presidente do Conselho de governo; e o restabelecimento, em Angola e Moçambique, do cargo de Secretário-Geral, no qual o Governador-Geral poderia delegar as funções executivas que entendesse.

As reformas do princípio da década de 50 do século XX

A Lei n.º 2048 de 11 de junho de 1951 integrou o Ato Colonial na Constituição de 1933. A integração foi sobretudo formal, mantendo-se o essencial do conteúdo do Ato Colonial. Três mudanças merecem, contudo ser sublinhadas:

1) A integração política formal de todos os territórios sob soberania portuguesa, banindo a expressão 'Império Colonial' e o termo 'colónia' e substituindo-os por 'Ultramar' e 'província ultramarina'.

2) A atribuição de um carácter temporário e provisório à existência de estatutos pessoais distintos, isto é, das limitações da cidadania plena pelo estatuto do indigenato.

3) A formulação do princípio da livre circulação tendencial de bens, pessoas e capitais entre todos os territórios sob soberania portuguesa.

Na sequência da revisão constitucional de 1951, a Carta Orgânica do Império Colonial Português foi substituída por uma Lei Orgânica do Ultramar, aprovada pela Lei n.º 2066 de 27 de junho de 1953.

A Lei Orgânica do Ultramar de 1953 inseriu disposições sobre a generalidade das matérias tratadas na anterior Carta Orgânica do Império Colonial Português, introduzindo, naturalmente, as modificações necessárias face às alterações constitucionais de 1951 e reduzindo o pormenor das disposições. Introduziu também uma clara diferença nos órgãos de governo entre as províncias de governo geral e as províncias de governo simples.

Em cada província de governo geral, passaram a existir um Conselho Legislativo, com representação dos contribuintes, das corporações, dos corpos administrativos e dos colégios eleitorais, através de vogais eleitos e nomeados, e um Conselho de Governo, com atribuições consultivas permanentes, e constituído por vogais oficiais por inerência e por vogais nomeados pelo Governador-Geral. Além disso, foi criado o cargo de Secretário-Geral no Estado da Índia e os governadores-gerais de Angola e de Moçambique passaram a poder nomear dois secretários provinciais, com a possibilidade de delegar no Secretário-Geral e nos secretários provinciais o exercício de funções executivas.

Nas províncias de governo simples, manteve-se a existência de Conselhos de Governo e das respetivas secções permanentes, com composição semelhante à prevista na anterior Carta Orgânica do Império Colonial Português.

Também importante foi a restrição da intervenção do Governo, através do Ministro do Ultramar, na elaboração dos orçamentos das várias províncias.

Na sequência da substituição da Carta Orgânica do Império Colonial pela Lei Orgânica do Ultramar, as Cartas Orgânicas de quase todas as colónias foram substituídas por Estatutos das agora províncias, aprovados pelos seguintes decretos:

- Índia – Decreto n.º 40216 de 1 de julho de 1955.
- Guiné – Decreto n.º 40223 de 5 de julho de 1955.
- São Tomé e Príncipe – Decreto n.º 40224 de 5 de julho de 1955.
- Angola – Decreto n.º 40225 de 5 de julho de 1955.
- Moçambique – Decreto n.º 40226 de 5 de julho de 1955.
- Macau – Decreto n.º 40227 de 5 de julho de 1955.
- Timor – Decreto n.º 40228 de 5 de julho de 1955.

A exceção foi Cabo Verde, onde continuou em vigor a Carta Orgânica aprovada pelo Decreto com força de Lei n.º 12499-E de 24 de dezembro de 1926.

As reformas do princípio da década de 60 do século XX

No dia 6 de setembro de 1961, o Diário do Governo publicou um conjunto de diplomas, precedidos de um preâmbulo de reafirmação da vocação civilizadora da colonização portuguesa, que constituíam uma transformação importante do regime do Império Colonial Português. De entre esses diplomas destacavam-se:

- O Decreto-Lei n.º 43893, que aboliu o regime do indigenato.
- O Decreto-Lei n.º 43894, que aprovou novo Regulamento de Ocupação e Concessão de Terrenos.
- O Decreto-Lei n.º 43895, que regulou a criação de juntas provinciais de povoamento e criou a Junta Provincial de Povoamento de Angola e a Junta Provincial de Povoamento de Moçambique.
- O Decreto-Lei n.º 43896, que regulou a manutenção da administração através de regedorias.
- O Decreto-Lei n.º 43897, que reconheceu os usos e costumes locais, compilados ou não, reguladores de relações jurídicas privadas.
- O Decreto-Lei n.º 43898, que regulou o funcionamento dos julgados municipais e de paz.

Esta legislação foi complementada em 27 de abril de 1962:

- pelo Decreto n.º 44309, que aprovou o Código de Trabalho Rural para vigorar nas províncias de Cabo Verde, Guiné, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique e Timor, revogando o Código de Trabalho Indígena aprovado pelo Decreto com força de Lei n.º 16199 de 6 de dezembro de 1928 e os regulamentos provinciais do mesmo Código;
- e pelo Decreto n.º 44310 sobre os tribunais do trabalho no Ultramar.

Entretanto, e na sequência da ocupação do Estado da Índia pela Índia em dezembro de 1961, fora publicada a Lei n.º 2112 de 17 de fevereiro de 1962, transferindo a sede da administração provincial para Lisboa, dando às comunidades goesas existentes em território nacional ou estrangeiro que pudessem exercer livremente o direito de voto a capacidade de intervir na eleição do Conselho Legislativo e dos deputados da província e regulando as questões de direito público emergentes de uma situação de soberania legal mas não efetiva.

As reformas do princípio da década de 60 do século XX culminaram com a aprovação pela Lei n.º 2119 de 24 de junho de 1963 de uma nova Lei Orgânica do Ultramar.

A Lei Orgânica do Ultramar de 1963 modificou de novo com alguma profundidade os órgãos de governo provinciais.

Nas províncias de governo-geral, mantiveram-se as funções do Governador-Geral e do Conselho Legislativo e o Conselho de Governo foi substituído por um Conselho Económico e Social, com as mesmas funções consultivas, mas tendencialmente mais representativo dos interesses locais e com menor peso de membros oficiais por inerência. Além disso, foi de novo extinto o cargo de Secretário-Geral e deixou de haver limite para o número de secretários provinciais, abrindo-se, deste modo, caminho à constituição de um verdadeiro governo provincial, presidido pelo Governador.

Nas províncias de governo simples, estabeleceu-se um regime análogo ao que anteriormente existia nas províncias de governo geral: Governador, Conselho Legislativo, Conselho de Governo e Secretário-Geral.

Além disso, desapareceram as regras que ainda previam a eventual intervenção do Ministro do Ultramar na elaboração dos orçamentos das várias províncias.

Na sequência da aprovação da nova Lei Orgânica do Ultramar, foram revistos os Estatutos das várias províncias ultramarinas através dos decretos seguintes:

- Cabo Verde – Decreto n.º 45371 de 22 de novembro de 1963.
- Guiné – Decreto n.º 45372 de 22 de novembro de 1963.
- São Tomé e Príncipe – Decreto n.º 45373 de 22 de novembro de 1963.
- Angola – Decreto n.º 45374 de 22 de novembro de 1963.
- Moçambique – Decreto n.º 45375 de 22 de novembro de 1963.
- Índia – Decreto n.º 45376 de 22 de novembro de 1963 (o qual se limitava a manter em vigor formalmente o Estatuto de 1955, na prática a Lei n.º 2112 de 17 de fevereiro de 1962).
- Macau – Decreto n.º 45377 de 22 de novembro de 1963.
- Timor – Decreto n.º 45378 de 22 de novembro de 1963.

As reformas do princípio da década de 70 do século XX

A Lei n.º 3/71 de 16 de agosto reviu profundamente o Título VII da Parte II da Constituição (que passou a denominar-se 'Das províncias ultramarinas'), regressando às soluções descentralizadoras da Constituição de 1911. Assim:

a) Segundo o novo artigo 133.º, "Os territórios da Nação Portuguesa situados fora da Europa, constituem províncias ultramarinas, as quais terão estatutos próprios como regiões autónomas, podendo ser designadas por Estados, de acordo com a tradição nacional, quando o progresso do seu meio social e a complexidade da sua administração justifiquem essa qualificação honorífica."

b) Segundo o novo artigo 135.º, a autonomia das províncias ultramarinas passou a compreender:

- O direito de possuir órgãos eletivos de governo próprio.
- O direito de legislar, através de órgãos próprios, com respeito das normas constitucionais e das emanadas dos órgãos de soberania, sobre todas as matérias que interessassem exclusivamente à respetiva província e não estivessem reservadas pela constituição ou pela lei à competência dos órgãos de soberania.
- O direito de assegurar, através dos órgãos de governo próprio, a execução das leis e a administração interna.
- O direito de dispor das suas receitas e de as afetar às despesas públicas, de acordo com a autorização votada pelos órgãos próprios de representação.

– O direito de possuir e dispor do seu património.

– O direito de possuir regime económico adequado às necessidades do seu desenvolvimento e do bem estar da sua população.

É claro que a autonomia tinha limitações. Em particular:

1.º Segundo o artigo 136.º, alínea a), não podiam as províncias “manter relações diplomáticas ou consulares com países estrangeiros, nem celebrar, separadamente, acordos ou convenções com esses países ou neles contrair empréstimos”.

2.º Segundo o mesmo artigo 136.º, competia aos órgãos de soberania nacionais: “Estabelecer os estatutos das províncias ultramarinas, legislar sobre as matérias de interesse comum ou de interesse superior do Estado, [...] revogar ou anular os diplomas locais que contrariem tais interesses ou ofendam as normas constitucionais e as provenientes dos órgãos de soberania” (alínea b)); “Designar o governador de cada província, como representante do Governo e chefe dos órgãos executivos locais” (alínea c)); “Assegurar a defesa nacional” (alínea d)); “Superintender na administração das províncias, de harmonia com os interesses superiores do Estado” (alínea e)); “Fiscalizar a sua gestão financeira” (alínea f)); e “Assegurar a integração da economia de cada província na economia geral da Nação” (alínea g)).

Foi no contexto deste novo regime constitucional que foi elaborada nova Lei Orgânica do Ultramar, a Lei n.º 5/72 de 23 de junho.

Sob o ponto de vista formal, e utilizando a possibilidade aberta pelo artigo 133.º da Constituição, o n.º 2 da base II determinava que “A designação de Estado é mantida para a Índia Portuguesa e atribuída desde já às províncias de Angola e Moçambique”.

Em termos substanciais, repetia e desenvolvia depois as regras constitucionais quanto à autonomia das províncias, à sua representação nos órgãos de soberania e à competência legislativa e executiva destes. Quanto aos órgãos de governo próprios das províncias ultramarinas, determinava que eles seriam (base XIX):

a) O Governador, nomeado pelo Governo para mandatos de quatro anos e substituído nas suas faltas e impedimentos por um encarregado de governo nomeado pelo Ministro do Ultramar, ou, até à nomeação deste, pelo secretário-geral da província. Competia-lhe o exercício dos poderes legislativos e executivos não reservados aos órgãos de soberania ou à Assembleia Legislativa.

b) A Assembleia Legislativa, eleita para legislaturas de quatro anos de acordo com o estatuto político-administrativo de cada província e presidida pelo Governador. Competia-lhe, em especial, aprovar anualmente a autorização de cobrança das receitas e realização das despesas públicas, autorizar a realização de empréstimos, aprovar as bases dos planos de fomento económico, definir o regime das concessões, eleger os representantes da província no colégio para a eleição do Presidente da República e no Conselho Ultramarino e emitir parecer sobre o estatuto político-administrativo da província.

c) Uma Junta Consultiva Provincial, designada da forma prescrita pelo estatuto político-administrativo de cada província e também presidida pelo Governador. Competia-lhe dar parecer sobre o exercício de funções legislativas pelo Governador ou pela Assembleia Legislativa, ou sobre outros assuntos que lhe fossem submetidos pelo Governador.

d) Nas províncias de governo-geral (às quais era dado o título honorífico de Estado), existia ainda (base XXVIII) um Conselho de Governo, constituído por secretários provinciais, nomeados pelo Ministro do Ultramar e politicamente responsáveis perante o Governador. Competia aos secretários provinciais a gestão dos serviços públicos, segundo uma orgânica definida pelo estatuto político-administrativo da província. A Lei dispunha ainda que a administração das finanças da província seria sempre da exclusiva competência do Governador e que o secretário incumbido dos serviços de administração civil se denominaria Secretário-Geral.

e) Nas províncias de governo simples (que eram aquelas que não recebiam o título honorífico de Estado), existia ainda (base XXXIII) um Secretário-Geral, nomeado pelo Ministro do Ultramar e politicamente responsável perante o Governador.

Quanto à administração local, a Lei determinava: a existência de concelhos, compostos de freguesias, uns e outras autarquias locais com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira; a substituição dos concelhos por circunscrições administrativas e das freguesias por postos administrativos nas regiões onde ainda não tivesse sido atingido o desenvolvimento económico e social necessário para a existência de autarquias locais; a possibilidade da divisão das cidades em bairros; e a possibilidade de agrupamento dos concelhos em distritos.

Quanto à administração financeira, era regulamentada a autonomia financeira e patrimonial, sujeita aos princípios da legalidade, unidade, universalidade e equilíbrio do orçamento de cada província, prevendo-se que o Estado pudesse cobrar uma contribuição para a defesa nacional, além dos rendimentos dos serviços que custeasse e dos encargos da assistência financeira eventualmente prestada às províncias, assumindo, em contrapartida, os encargos dos serviços do Ministério do Ultramar e dos subsídios ao Padroado do Oriente, às corporações missionárias católicas e às empresas que assegurassem as comunicações entre a Metrópole e o Ultramar.

Quanto à administração da justiça, era dada jurisdição no Ultramar como tribunais administrativos ao Conselho Ultramarino e ao Tribunal de Contas (além de se determinar a existência de um tribunal administrativo na capital de cada província).

Quanto ao regime económico e social, são de destacar as seguintes disposições:

– A base LXIX reservava aos órgãos de soberania a fixação dos regimes aduaneiros, prevendo a facilitação da circulação de pessoas, bens e capitais em todo o território nacional.

– A base LXX determinava que a unidade monetária seria em todas as províncias ultramarinas o escudo e que os bancos emissores do Ultramar deveriam ter a sede na Metrópole e constituir aí as suas reservas.

– A base LXXI proibia a concessão a entidades privadas do exercício de prerrogativas de administração pública e da faculdade de estabelecimento de impostos ou taxas, embora admitisse a concessão da cobrança de rendimentos públicos.

– A base LXXXV previa regimes especiais de propriedade imobiliária para garantir a quem se regesse pelos usos e costumes tradicionais nas suas relações de direito privado os terrenos necessários para as povoações e culturas.

Na sequência da publicação da Lei Orgânica do Ultramar de 1972, foram preparados novos estatutos político-administrativos para todas as províncias ultramarinas, com exceção da Índia, aprovados pelos seguintes decretos:

- Cabo Verde – Decreto n.º 541/72 de 22 de dezembro de 1972.
- Guiné – Decreto n.º 542/72 de 22 de dezembro de 1972.
- São Tomé e Príncipe – Decreto n.º 543/72 de 22 de dezembro de 1972.
- Angola – Decreto n.º 544/72 de 22 de dezembro de 1972.
- Moçambique – Decreto n.º 545/72 de 22 de dezembro de 1972.
- Macau – Decreto n.º 546/72 de 22 de dezembro de 1972.
- Timor – Decreto n.º 547/72 de 22 de dezembro de 1972.

Os novos estatutos político-administrativos entraram em vigor em 1 de janeiro de 1973. Previu-se a realização de eleições para as assembleias legislativas até 31 de março de 1973 e a entrada em funcionamento dos novos órgãos provinciais em maio de 1973.

Foi curta a vigência do novo regime, e portanto a existência das províncias ultramarinas enquanto regiões autónomas. É inútil especular sobre o que poderia ter sido a evolução de um regime desse tipo se tivesse havido tempo para se implementar efetivamente, sobretudo dado o contexto da proibição de partidos políticos (o que significava, naturalmente, que apenas era autorizado o funcionamento enquanto tal do partido que apoiava o regime, a Ação Nacional Popular, embora não assumisse formalmente o seu caráter de partido) e de existência de guerras de independência suscitadas em Angola, na Guiné e em Moçambique pelos respetivos movimentos de libertação.

O que realmente se passou é que cerca de um ano depois da entrada em funcionamento pleno do novo regime se deu a viragem no sentido da descolonização. Na sequência da aprovação da Lei Constitucional n.º 7/74 de 27 de julho de 1974, que estabeleceu o enquadramento constitucional do processo de descolonização, o Decreto-Lei n.º 360/74 de 17 de agosto dissolveu as assembleias legislativas e as juntas consultivas que tinham sido criadas nas províncias ultramarinas, mantendo a existência de governadores em todas as províncias e de conselhos de governo nos estados de Angola e Moçambique e criando conselhos do governador, constituídos pelos secretários-adjuntos, pelo delegado do procurador da República da comarca da capital, pelos chefes dos serviços de administração civil e de finanças e pelo comandante-chefe das forças armadas nas restantes províncias.

No final de 1975, apenas Macau se mantinha sob efetiva administração portuguesa e em breve a Lei Constitucional n.º 1/76 de 17 de fevereiro de 1976 aprovou um novo Estatuto Orgânico do Território de Macau, reconhecido por Portugal como território chinês sob administração portuguesa.

Conclusão

Como síntese da análise feita neste estudo, poder-se-á talvez dizer que a abordagem feita na introdução não se confirma plenamente como a via mais frutuosa de interpretação da evolução da administração dos domínios ultramarinos portugueses entre a década de 30 do século XIX e a década de 70 do século XX. Na verdade, se houve esforços de uniformização e sistematização dos regimes, consubstanciados nas cartas e leis orgânicas do Império Colonial ou do Ultramar publicadas ao longo de todo o período em consideração e nos conjuntos de cartas orgânicas ou estatutos de cada colónia ou província publicados durante a Primeira República, a ditadura militar e o Estado Novo, houve igualmente sempre grande flexibilidade para que as adaptações necessárias em cada tempo e lugar se pudessem fazer. E, poder-se-á acrescentar, só isso permitiu a longevidade que o Império Colonial Português teve, apesar do seu inexorável desaparecimento.