



**Commentarios**  
**á**  
**Constituição Federal Brasileira**

RUY BARBOSA



Commentários á

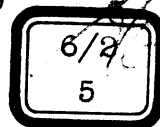
# Constituição Federal Brasileira

COLLIGIDOS E ORDENADOS POR  
**HOMERO PIRES**  
CATHEDRATICO DE DIREITO CONSTITUCIONAL  
NA FACULDADE DA BAHIA  
ADVOGADO NO FÓRO DO RIO DE JANEIRO

II VOLUME

Arts. 16 a 40

DO PODER LEGISLATIVO



1933

Editores: LIVRARIA ACADEMICA — Largo do Ouvidor, 5-B — SÃO PAULO  
SARAIVA & CIA.

INSTITUTO TECNOLÓGICO

DE AERONÁUTICA

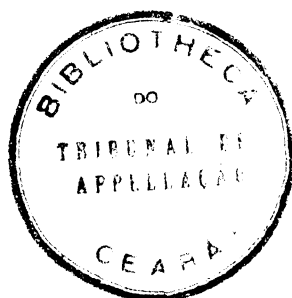
MADEIRA, 15/06/2012

12/06/2012

12/06/2012

12/06/2012

12/06/2012



SECÇÃO I  
DO PODER LEGISLATIVO

CAPITULO I  
DISPOSIÇÕES GERAES





Art. 16.º O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da Republica.

§ 1.º O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Camara dos Deputados e o Senado.

§ 2.º A eleição para Senadores e Deputados far-se-á simultaneamente em todo o paiz.

§ 3.º Ninguem póde ser, ao mesmo tempo, Deputado e Senador.

## SO' O CONGRESSO LEGISLA

Depois de traçar á força os seus diques, é que a Constituição, em nome da soberania nacional, lhe define os órgãos, nos tres poderes fundamentaes: o Legislativo, o Executivo, o Judiciario. O Poder Legislativo estabeleceu ella no art. 16, que "é exercido *pelo Congresso Nacional*". O Presidente da Republica apenas lhe sanciona e promulga os actos. Mas, não os sancionando, bastam dois terços de uma e outra Camara, para lhe inutilizar o veto; e a resolução não sancionada se promulgará sem a sanção, com todo o vigor da autoridade legislativa.

Só o Congresso, pois, legisla. Só elle, em ultima analyse, faz a lei. Nem o Chefe do Estado nessa elaboração intervém, senão para aceitar, ou não aceitar, com uma recusa mera-

mente suspensiva, os actos do Congresso. O Presidente da Republica, em summa, não faz leis: sanciona, ou, temporariamente, veta as leis feitas na Camara e no Senado. Assim o quer a Constituição da Republica. Assim o querem todas as Constituições modernas. Nenhuma reconhece ao Governo a competencia de votar leis.

... Ha mais de setenta annos, no velho Portugal de 1842, sob uma Monarchia de bem acanhado liberalismo, ardeu em deflagração de eloquencia a tribuna parlamentar. Os Ministros da Corôa não tinham referendado nenhum acto do soberano com o nome de lei. Exorbitára, simplesmente, nos seus actos, o Governo, entrando pelo terreno legislativo, mas sem nenhuma reivindicação, que o convertesse, professadamente, em legislador. Pois quereis vêr como ali se encarou e tratou esse descommedimento?

Pedia-se um *bill de indemnidade*; e ALMEIDA GARRETT, oppondo-se, disse:

“Os Ministros da Corôa, ou agentes do Poder Executivo violaram a Constituição do Estado, usurpando a autoridade das Côrtes. Debaixo do *Governo Representativo*, e em causa ordinaria, *não ha crime maior, nem tamanho*. E’ a violação da lei escripta da Carta, é a subversão do direito publico natural, que as varias leis das diversas nações podem formular differentemente, mas cuja essencia nenhuma altera, porque não póde. Onde quer que a lei social colloque o direito de legislar, ahi fica, sagrado, inalienavel, indelegavel. E’ réu de lesa-majestade o que lhe toca. No Governo absoluto, *assim como na Republica*, o preceito é o mesmo, igual a severidade da sanção”.

O grande orador, sem a videncia dos nossos progressos actuaes, perlustra differentes regimens, buscando a sorte, que em cada um encontraria temeridade semelhante:

“Que o Senado de S. Petersburgo promulgue uma lei”, dizia elle, “sem receber ukase do Imperador, iam para a Siberia os membros dessa chancellaria; mas a machina forte e inteiriça daquelle simplicissimo dos Governos não sentia o

menor abalo, não corria o menor risco a Constituição do Estado. Que os Secretarios de Estado do Presidente da União Americana *fizessem uma lei, ria-se toda a União desde o golfo do Mexico até ao lago Erié, os Ministros, ou talvez o Presidente, iam para um hospital de doidos*, e o Senado ou a Camara dos Representantes, em Washington, podiam, sem grande inconveniente, passar á ordem do dia, *depois de alguns momentos de grande hilaridade sobre o estado do cerebro dos pobres agentes do Executivo*".

Ahi está, senhores, como se prefigura o que ocorreria, no paiz donde trouxemos a nossa Constituição, nos Estados Unidos, se um Presidente, ensandecendo no seu cargo, se descocasse ao extremo de *fazer leis*. Uma gargalhada ultrahomerica abalaria o continente, e o mentecapto seria obrigado a internar-se num hospicio de alienados.

Que é, pois, o que nos resta, aqui, de um tal systema, copiado traço a traço por nós, daquella Republica, se os nossos Presidentes carimbam as suas loucuras com o nome de *leis*, e o Congresso Nacional, em vez de lhes mandar lavar os passaportes para um hospicio de orates, se associa ao despropósito do trasvairado, concordando no delirio, que devia reprimir?

A grande intelligencia de ALMEIDA GARRETT impressionava-se com o risco dessas condescendencias entre "um povo que não conhece nem os limites da obediencia, quando vê a força, nem os termos da resistencia, quando a não vê". Por isso, acrescentava, "temos dobrada obrigação de ser graves no exame deste processo, severos até á dureza, no pronunciar a sentença".

Eis como a pronunciava o parlamentar, o estadista, que elle era: o Poder Executivo violou a Constituição; e não foi em nenhum dos seus accidentes, em nenhuma das suas regras governamentaes, em nenhum dos seus preceitos; *foi na essencia mesma do principio constitucional: legislou*. O corpo de delicto está feito; os réus, confessos. Aos procuradores do povo não se pergunta hoje se ha crime, ou quem são os réus;

isso é já feito; pergunta-se-lhes sómente *se hão de dar perdão aos culpados*, ou perseguil-os perante o Tribunal”.

Mas, inquire-se, quando o Poder Executivo chega a esse *nec plus ultra* da usurpação, quando o Chefe do Governo legisla, tem o legislador o direito de lhe perdoar?

“A Constituição do Estado”, responde o grande orador, “foi violada no seu ponto capital, essencial, na base mesma do systema representativo, na unica, na mais positiva e essencial, *naquella que caracteriza a differença entre o systema representativo e o absoluto*. Não se póde, pois, denominar este facto pela expressão geral de violação da Constituição: é *a destruição da Constituição*. Não é violada a letra da Carta sómente: é *violado o principio unico e transcendente de todo o Governo constitucional*. Ainda digo mais: *são violados os principios absolutos* de todo o Governo, da Monarchia Representativa, do Governo Republicano, de todas as fórmãs politicas possiveis. Não ha Governo nenhum, não o houve nunca, não é possivel havel-o, em que não estejam fixadas as pessoas ou corpos do Estado, a quem compete o Poder Legislativo. *Nenhuma autoridade pode amnistiar semelhante crime*”. (*Ruinas de um Governo*, Rio 1931, pgs. 92-96).

## DUALIDADE DO PODER LEGISLATIVO NOS ESTADOS

Todos os Estados carregam com enorme excesso no pessoal judiciario, assim como no pessoal administrativo, e vão sobrecarregar-se no pessoal politico, estabelecendo-se por toda a parte a dualidade do Poder Legislativo, que, nos Estados, não tem sempre a mesma razão de ser que na União, especialmente nos Estados de segunda e terceira ordem. (*Discurso proferido no Congresso Nacional na sessão de 16 de Dezembro de 1890*, p. 75).

## ASSIDUIDADE PARLAMENTAR

A indulgencia habitual, com que a censura critica entre nós, estes ultimos tempos, releva aos legisladores erros, abusos, crimes, — os do egoismo e os da avidez, os da ignorancia e os da fraqueza, os da indifferença e os da servilidade, para não estremecer, carregar o sobrecenho, e despedir chispas de colera, senão quando rareiam as presenças no hemicyclo da Camara, ou do Senado, nos levaria a inferir que na assiduidade consiste a principal das virtudes parlamentares, a mais elementar e a mais alta, a mais fecunda e a mais essencial. Ora, comparemos, segundo essa maneira de aferir, as duas maiores e mais fortes legislaturas do mundo, os dois typos da vida legislativa nos dois regimens, o parlamento da Grã Bretanha ao Congresso dos Estados Unidos, comparemol-os entre si, a ver a resulta do cotejo.

Na Inglaterra o *quorum*, a saber o numero de representantes necessarios ás assembléas, para deliberarem, foi sempre extremamente exiguo. Sob CROMWELL, no seculo XVII, a Camara dos Communs, com 360 Deputados ao todo, inclusive os da Escossia e Irlanda, funcionava com sessenta. Mas depois o numero do *quorum* desceu muito, ao mesmo passo que se ampliava énormente a representação nacional. A Camara dos Lords conta hoje, contava no seu *Roll* o anno passado 591 membros. Quantos compõem o seu *quorum*? Não mais de *tres*. Parecerá extravagante; mas assim é. *The upper house*, diz ERSKINE MAY, *may proceed with business, if only three lords are present*. E BRYCE: *The house of lords whose quorum is three*. A outra Camara, a camara electiva abrange 670 Deputados, e, para trabalhar, lhe basta a assistencia de *quarenta*. Tentou-se, em 1801, elevar esse infimo limite a sessenta. Mas não prevaleceu o alvitre, subsistindo até hoje o minimo já instituido antes da revolução, desde 1640, e depois della restabelecida. Aliás esses Algarismos se têm reduzido, para varias funcções daquella casa, a menos de quarenta, a *seis*, a *tres* e até a *um* só membro. Tal pode ser ali, para certos effeitos, o *quorum* parlamentar. Mas

essas são especies de excepção. A regra é de quarenta; o que representa a *decima setima parte* da casa.

Passando agora da quantidade regimental á quantidade effectiva, continuaremos a encontrar distancia immensa entre o *quorum* e a lista de chamada. Na Camara alta ordinariamente não chegam a trinta os pares em assentada. Isto é, a Camara as mais das vezes não reúne um vigesimo dos seus membros. Na dos Communs raro vão além de 450 as presenças. Funciona, pois, quando muito, *nas occasiões de maior concurso*, com dois terços do seu pessoal. Só nos grandes momentos chega a attrahir 600. Mas, em geral, nos dias consagrados aos projectos de iniciativa parlamentar, e bem assim até nas sessões reservadas aos assumptos de iniciativa ministerial, difficilmente logra juntar a Camara dos Communs o seu modesto minimo de quarenta.

Nos Estados Unidos, onde o *quorum* é de meia Camara, grande custo não ha em o obter. Confrontae agora o valor pessoal e a consideração social dos representantes da nação entre as duas nacionalidades. Não precisamos dizer o dos Communs em Inglaterra. Ali está o alvo das maiores ambições, das maiores capacidades politicas no Estado. No parlamento de Inglaterra não se conhece o *lobbysm*, a advocacia parlamentar, a corrupção mercantil. Nenhuma assembléa politica iguala áquella em respeitabilidade, em consideração popular. Quão diversas não são as circumstancias nos Estados Unidos! E' inglez JAMES BRYCE. Mas as suas apreciações têm sido unanimemente sancionadas na grande Republica americana. Pois aqui está como elle descreve a situação moral do corpo legislativo na America do Norte: "Comquanto o Congresso tenha crescido em poder relativamente aos Estados, comquanto haja extendido os braços em todas as direcções, alcançando invadir o dominio do Executivo, não medrou no apreço do povo, não ganhou em firmeza na sua affeição e no seu respeito. . . Em Washington o representante se amesquinha ao pé dos Senadores e juizes federaes. Não lhe citam com acatamento a opinião. Como que o envolve a presumpção de traficante (*a jobber*). Elle

mesmo parece sentir-se sob a impressão de que lhe cabe o onus da prova negativa contra os remoques em voga a seu respeito.”

Não serve o depoimento britannico? Pois oiçamos o americano, que é peor. Entra agora a ser conhecida, no Brasil, porque só agora acaba de ser tirada em francez, a obra de WOODROW WILSON sobre o *Governo pelo Congresso* (*Congressional Government*), cuja idade já conta não menos de quinze annos. Pois bem: á pag. 189 do original, corresponde á pag. 206 da versão, têm os admiradores do Congresso americano os meios de ver a reputação, que o envolve no seio do eleitorado: “Sente o eleitor que a sua desconfiança para com o Congresso se autoriza com o que lhe consta do corrupto poder exercido, nos corredores da Camara, por certos individuos (*the lobbyists*), em ageitar a acção legislativa aos seus interesses. Ouve de enormes subvenções solicitadas e obtidas, pensões alcançadas mediante o valimento de agenciadores profissionaes dessas mercês, consignações votadas a bem de contractadores deshonestos, e não deixa de ter base, para concluir que esses males são inherentes á propria natureza do Congresso; porque não ha duvida nenhuma que a força do corretor parlamentar resulta, em boa parte, se não inteiramente, da facilidade, que lhe proporciona o sistema das Commissões. Está na ordem natural das coisas o abrirem-se-lhe os mais asados ensejos de tratar com as grandes Commissões, que, na Camara dos Representantes mordomam o dinheiro. Inexequivel lhe fôra manobrar os seus planos na vasta arena da Camara inteira; mas entre os membros das Commissões encontra quantidades manipulaveis. Em conseguindo lhe dê ouvidos a Commissão, ou parte della, praticamente se apoderou dos da Camara. Se as suas traças firmarem pé num relatorio de Commissão, encontraram meio de evadir talvez inteiramente a critica, ou, em todo caso, de não ser desalojado senão mui difficilmente. Essa facilidade no accesso das Commissões a estranhos franqueia a influencias illegitimas facil entrada em todos os ramos da legislação. Mas não ha Commissões, onde essas in-

fluencias tão a miude e tão desastrosamente penetrem, como as que exercitam a superintendencia nos dinheiros da nação. São essas, naturalmente, as cujo favor se requesta mais importuna e artificiosamente. A exposição do nosso systema de receita e despesa nunca seria completo, abstando-se de alludir aos fabricantes, que cultivam as boas graças da Commissão de Receita, aos interessados, que frequentam a Commissão de Rios e Portos, aos contractadores de serviço postal e postulantes de subvenções, que cortejam a Commissão da Despesa.”

Eis a immoralidade, que pesteia os corredores do Capitolio, onde a democracia poderia ostentar como virtude a assiduidade dos seus representantes. Menos promptos á chamada e mais avêssos á corrupção, elles evidentemente desempenhariam de modo mais serio, mais nobre, mais util o mandato popular. Mecanicamente não haveria apparelho mais simples e efficaz. “Immensos orçamentos”, diz WOODROW WILSON, “se votam, sem debate, em oito a dez dias.” Grande merito por certo aos olhos dos praticos officiaes entre nós. Mas o resultado? “Emquanto os factos assim se passarem, as finanças irão de mal a peor. *Nenhuma outra nação, em toda a superficie do globo, tenta, ou poderia tentar similhante coisa, sem sossobrar; porque nós não devemos o salvamento, senão á enormidade da nossa renda e á insignificancia das nossas despesas militares.*”

Em Westminster, onde se não conhecem essas mazellas, onde os corredores não deram o nome á corretagem parlamentar, onde as finanças do paiz se regulam á luz do dia, sob a responsabilidade do gabinete e da maioria, os deputados faltam, mas discutem, a infrequencia é grande, mas a discussão dos orçamentos rigorosa. Ora, como, neste mundo, não ha perfeições, como seria pretensão excessiva aspirarmos nós a casar, no Congresso brasileiro, a moralidade ingleza á assiduidade americana, quizeramos se forcejasse aqui menos por esta que por aquella. E’ o contrario, porém, o que se ambiciona. Não se limitam a desculpar, estimam, applaudem, aconselham, reclamam, exigem o afogadilho na

discussão dos orçamentos. Uma das duas Camaras, até, a mais alta, a preponderante na pratica americana, está condemnada a não os discutir. Mas, emquanto se lhes impõe a senha de faltarem ao primeiro dos seus deveres, calando, ou o sophismarem, atropellando o debate, de rijo as vergastam, por não serem escrupulosas no outro: o da presença. Se ao menos esta se lhes pedisse, para criticarem, denunciarem, condemnarem os maus Governos, teria senso o reparo. Mas não as querem assiduas, senão para obedecerem, assignarem, e applaudirem.

Nunca se sentiu, na Inglaterra, que a seriedade legislativa perdesse com essa negligencia habitual. O proprio BENTHAM, que escreveu a theoria da repressão desse vicio na sua *Tactica Parlamentar*, não hesita em lhe reconhecer a innocuidade, uma vez dadas as condições elementares do systema representativo. Em havendo partidos, que, fiscalizando-se mutuamente, fiscalizem o Governo, não se perderá grande coisa com a infrequencia parlamentar. Nos assumptos de valor, nas questões importantes, o interesse das varias parcialidades congregará os seus filiados, e todos os contingentes politicos estarão a postos nos casos de necessidade. "Leve é o perigo das surpresas", diz o philosopho inglez, "porque as propostas principaes são antecipadamente annunciadas, e todas as medidas ministeriaes hão-de passar por varias deliberações, a intervallos diversos. Se uma decisão, adoptada entre poucos, vae de encontro ao voto da maioria, accorre esta, numerosa, no dia subsequente, e a obra da vespera caiu." Não tivesse a Republica, no Brasil, extinguido os partidos, reduzindo a vil pó a massa, onde laboram os Governos, e possuiriamos aqui o natural correctivo a essa imperfeição natural das assembléas. Depois de as reduzir a unidades avulsas, esparsas, querem tel-as sob o aguilhão, no curral, como verdadeiras manadas. Digam, pois, a coisa pelo seu nome. O que na assiduidade parlamentar se advoga, se deseja, se espera, não é o rigor no dever, é a docilidade na inconsciencia. Se a assistencia fosse para contrariar o Governo, seria calamitosa. Partindo, como partem, da submissão,

porém, querem a frequencia unicamente como a condição automatica do apoio.

Nesse paiz do direito e do bom senso por excellencia, a Inglaterra, em cujo cabedal politico se vae descobrir a origem de todas as instituições modernas, assim nas Monarchias, como nas Republicas, tão longe se está de extranhar as grandes proporções, habitualmente assumidas pela ausencia na representação nacional, que na Camara dos Com-muns, com 670 membros, não ha assentos para mais de 360. As cadeiras, portanto, não offerecem lugar á metade, sequer, dos Deputados. Signal manifesto de que se reputa excepcional, passageira, momentanea a assistencia de *quorum* mais amplo. Só nas votações relevantes, em dias de combate, ou quando do escrutinio pendem medidas de Governo, é que ali se offerecem occasiões de preamar. Mas, para se obter esse resultado, ainda assim, foi necessaria a instituição dos *whips*, membros da Camara, prepostos pelas differentes parcialidades á tarefa de reunirem os seus correligionarios, e assegurarem a cada fracção parlamentar, em tendo que medir forças, a plenitude dos seus recursos.

Observassem os Communs a regra da assiduidade, e, reflecte BRYCE, a Camara seria muito menos dirigivel. Nas assembléas, cujos membros se contam aos centos, a frequencia persistente da sua generalidade acabaria por criar embaraços invenciveis á liquidação do trabalho legislativo. Se nos Estados Unidos não se experimenta a obstrucção, que dahi resultaria, é porque, na federação norte americana, a invenção espuria do Governo pelas Commissões, confiscou em proveito destas a autoridade parlamentar, e automatizou o Congresso. Mas, a não ser entre os politiquistas, a opinião americana, em suas espheras mais cultas, reconhece que essa degeneração do typo constitucional bastardeia, corroe e deprava o regimen.

As grandes assembléas têm de contar com a infrequencia habitual de seus membros, tanto como com a sua presença geral nas grandes conjuncturas. A primeira Constituinte franceza constava de 1.145 Deputados, e o seu *quorum* era

de 200. Que seria, se não faltassem? A tribuna é uma sedução. O debate attrae o debate. Com a audição da palavra naturalmente se desperta o seu appetite. Se a maioria de uma Camara numerosa acompanhasse a pé quedo as discussões, do seio della esfervilhariam os oradores. A ausencia arreda o maior numero dessa tentação penetrante. Nem assim se desempenha menos conscienciosamente a função de votar; porque a publicação quotidiana de toda a materia documental e oral tem o Deputado constantemente a par da elaboração legislativa em todas as suas phases e em todos os seus elementos.

Consiste a maior vantagem dos grandes parlamentos e porventura a sua necessidade em reunirem todas as variantes da opinião, todas as especialidades do interesse e do saber. Natural é, portanto, que se vão revezando, conforme a competencia de cada uma, na attenção aos assumptos uns após outros submettidos a exame. Dessa collaboração successiva, não simultanea, resulta a alternação da frequencia entre os differentes grupos, entre as várias secções mentaes da Casa, segundo a direcção da sua especialidade, o objecto da sua predilecção intellectual. Financeiros, juristas, commerciantes, facultativos, sociologos, industriaes, professores, higienistas, magistrados, administradores, cada nucleo domina por sua vez o campo, occupa a tribuna, e constitue a maioria dos comparecentes durante o debate.

Inconsciencia, ou maldade, pois, a celeuma agitada contra a infrequencia parlamentar transvia a opinião publica, em vez de a dirigir. O serviço politico não é serviço servil. Ha-de avaliar-se *pondere, non numero*, pesando, não numerando. O mais eminente membro do nosso antigo Senado, o conselheiro NABUCO, era, talvez, o mais remisso. JOSE' BONIFACIO honrava a ordem dos cábulas com o brilho do seu merecimento e da sua alta moralidade. A Constituição não mandou pagar jornal aos Deputados e Senadores. E' muito claro o art. 22. Manda-lhes dar um "*subsídio pecuniario*" por *legislatura*. A divisão por exercicios e mezes, resultante de outras contingencias, não altera a natureza intrinseca da coisa.

Não é paga: é subsidio. Não é salario: é adjutorio. Não é diaria por assentada: é honorario geral pelo serviço.

O escandalo, no Brasil, não está na deserção do Congresso. Está na prorrogação das sessões. Está na duplicação, já habitual, do termo assignado pela Constituição ao periodo legislativo. Está na renuncia de ambas as Casas do Congresso á sua autoridade constitucional. Está na absorpção da legislatura pelo Governo. Está na submissão incondicional das Camaras ao Executivo. Esses os nossos males, de que nada cogitam os moralizadores do regimen. De todos os seus requisitos funcçionaes, aquelle a que menos faltam os nossos legisladores, é o da assiduidade, cuja quebra transitoria apenas envolve a inconveniencia de alguns sobresaltos á administração. Tudo estaria em ter o povo representantes capazes, escrupulosos, viris; o que se não suppre com a mecanica da presença (*A Imprensa*, de 27 de Dezembro de 1900).

Art. 17.º O Congresso reunir-se-á, na Capital Federal, independentemente de convocação, a 3 de Maio de cada anno, se a lei não designar outro dia, e funcionará quatro mezes, da data da abertura; podendo ser prorogado, adiado ou convocado extraordinariamente.

§ 1.º Só ao Congresso compete deliberar sobre a prorrogação e adiamento de suas sessões.

§ 2.º Cada legislatura durará tres annos.

§ 3.º O Governo do Estado, em cuja representação se der vaga, por qualquer causa, inclusive renuncia, mandará immediatamente proceder a nova eleição.

## DURAÇÃO DA LEGISLATURA

O art. 17 da Constituição Federal, no seu introito e no seu § 2.º, reza:

“O Congresso reunir-se-á, na Capital Federal, independentemente de convocação, a 3 de Maio de cada anno, se a lei não designar outro dia, e funcionará quatro mezes, da data da abertura; podendo ser prorogado, adiado ou convocado extraordinariamente.

“Cada legislatura durará tres annos.”

A Constituição do Espirito Santo, artigos 29 e 30, dispõe:

“O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Legislativo, composto de vinte e cinco Deputados, eleitos de tres em tres annos, mediante suffragio directo.

“O Congresso reunir-se-á, annualmente, no dia 7 de Setembro, e funcionará durante dois mezes, podendo prorogar suas sessões até 30 dias, quando aquelle prazo fôr insufficiente para os trabalhos da sessão.”

Expunjemos agora desses quatro textos as clausulas incidentes ou complementares, que não entendem com a duração da legislatura.

Teremos, nos dois textos da Constituição da Republica:

“O Congresso reunir-se-á... a 3 de Maio de cada anno... e funcnionará quatro mezes...; podendo ser prorogado...”

“Cada legislatura durará tres annos.”

Nos dois textos da Constituição espirito-santense teremos:

“... o Congresso Legislativo” (é) “composto de... Deputados eleitos de tres em tres annos.

“O Congresso reunir-se-á annualmente no dia 7 de Setembro e funcionará durante dois mezes, podendo prorogar suas sessões...”

Na Constituição Federal se apraza á abertura do Congresso Nacional a data de 3 de Maio. Na Constituição do Espirito Santo, á abertura do Congresso do Estado no dia 7 de Setembro. Na primeira se manda que a sessão legislativa ordinaria dure, cada anno, quatro mezes. Na segunda, que funcione todos os annos dois mezes.

Mas as differenças, nestes dois pontos, nada relevam, nada fazem ao caso, por isso que não dizem respeito á duração da legislatura.

Quanto á duração da legislatura, porém, as duas Constituições prescrevem a mesma coisa.

Ambas prescrevem que o periodo legislativo será de tres annos, a Constituição Federal declarando que tres annos durará a legislatura, a Constituição do Espirito Santo dizendo que o Congresso Legislativo se renovará de tres em tres annos.

Ambas põem numa data fixada em cada uma o começo e o termo da legislatura, uma determinando que o Congresso Nacional se reunirá annualmente em 3 de Maio, e a outra marcando que o Congresso do Estado se reunirá annualmente em 7 de Setembro.

Realmente, uma vez prescripto que todos os annos o Congresso Nacional ha de encetar a sua sessão em 3 de Maio e o Congresso do Espirito Santo a sua em 7 de Setembro, prescripto está que o dia 3 de Maio data o começo á sessão inicial do periodo legislativo da União, e o dia 7 de Setembro o principio á sessão inicial do periodo legislativo naquelle Estado.

Ora, se o começo do periodo legislativo no Espirito Santo tem por data fatal o dia 7 de Setembro, do mesmo modo como, na União, o começo do periodo legislativo tem por data indeclinavel o dia 3 de Maio, claro está que no mesmo prazo de 3 de Maio e no mesmo prazo de 7 de Setembro em que se enceta para o Congresso entrante o ingresso ao periodo legislativo, se encerra o termo do periodo legislativo para o Congresso findante.

O dia inaugural da representação legislativa que se instaura é, *ipso facto*, o dia terminal da representação legislativa que expira.

Com effeito, se a missão conferida a este se esgotasse antes de se iniciar a missão confiada áquella, entre a cessação de uma e a inauguração da outra, se abriria uma solução de continuidade na existencia do poder legiferante.

Durante esse lapso de tempo não haveria legisladores na União, não os haveria naquelle Estado. E' o que JOÃO BARBALHO, no excerpto que, pouco ha, trasladamos (1), demonstrou quanto á Constituição Federal, e, pela analogia della com a do Espirito Santo, a esta se applica rigorosamente. Assim, periodicamente, esperadamente, constitucionalmente, o Espirito Santo, como a União, passaria por uma

---

(1) Este excerpto se encontra adeante, no commentario deste mesmo artigo (Nota de H. P.).

syncope de mezes, curtiria uma interrupção, declarada e reconhecida na perennidade da vida legislativa, perennidade essencial a todo o Governo constituído. E não se poderia imaginar, em qualquer organização constitucional, absurdo mais crasso.

Liquido é, portanto, que, se uma legislatura não póde ter fim senão quando tem começo a sua successora, a legislatura, no Espirito Santo, não acaba senão em Setembro, pela mesma razão porque, no Brasil, não acaba senão em Maio.

E' o que decorre, para o Espirito Santo, dos arts. 29 e 30 da Constituição Estadual, como, para a União, decorre do artigo 17 da Constituição Federal.

Mas os limites da duração da legislatura são os limites da duração do mandato legislativo, porque a legislatura outra coisa não é que a extensão de tempo, dentro da qual se encerra a existencia do mandato legislativo.

MORAES, no seu *Diccionario da Lingua Portuguesa*, define *legislatura*:

“Tempo legal da existencia de uma Camara Legislativa, eleita pelo povo, periodo que decorre desde a sua installação até expirarem os poderes de seus membros”.

AULETTE, no *Diccionario Contemporaneo*, identicamente explica esse vocabulo, dizendo:

“Periodo de tempo que corre desde a installação de uma assembléa legislativa até ao dia em que terminam os seus poderes”.

CANDIDO DE FIGUEIREDO, não menos precisamente, no seu *Novo Diccionario*:

“Espaço de tempo em que se exercem os poderes de uma Assembléa Legislativa”.

Ora os poderes de uma Assembléa Legislativa são o mandato legislativo dessa assembléa.

Logo, dizer que a legislatura é o espaço de tempo onde

se exercem os poderes de uma Assembléa Legislativa equivale a dizer que a legislatura é o espaço de tempo, no qual se exerce o mandato legislativo.

Mas, se a legislatura é o espaço de tempo, no qual se exerce o mandato legislativo, a existencia do mandato legislativo é a que mede a existencia da legislatura.

Essas duas existencias, portanto, se commensuram uma com a outra. São duas durações, que mutuamente coincidem, e mutuamente se limitam. A legislatura subsiste enquanto durar o mandato legislativo. O mandato legislativo continúa enquanto correr a legislatura.

Logo, se a legislatura, na União, se prolonga por tres annos, de Maio a Maio, o mandato legislativo da Camara Federal não se esgota senão em Maio do terceiro anno, e, se a legislatura, no Espirito Santo, abrange, de Setembro a Setembro, tres annos, só em Setembro do anno em que se lhe completa o terceiro se conclue o mandato legislativo da Assembléa desse Estado. (*Principios Constitucionaes da União*, Parecer. *Revista do Supremo Tribunal*, v. VIII, Rio, 1916, ps. 119-121).

#### QUANDO COMEÇA E QUANDO ACABA A LEGISLATURA

Todavia, se licito fosse appellar, na especie da consulta, para as instituições consagradas na Constituição Federal, como *para principios constitucionaes da União*, confundindo idéas tão bem discriminadas, a má porta iria bater, recorrendo a essa, á doutrina, que, para arguir o Congresso Legislativo do Espirito Santo de se haver prorogado o mandato, a si mesmo, lhe dá por termo a apuração das eleições e a expedição dos diplomas.

A theoria resultante das instituições constitucionaes da União é bem diversa. JOÃO BARBALHO, que não escreveu sob os influxos do caso actual do Espirito Santo, assim a expunha e demonstrava, ha quasi tres lustros:

“Quando começa e quando acaba a legislatura? Esta questão resolve-se pelo artigo 17, segundo o qual cada sessão annual será de quatro mezes, *da data da abertura*. (1)

São tres sessões annuaes em cada legislatura, abrindo-se a 3 de Maio (ou noutro dia, conforme a Constituição autoriza). Do inicio da primeira sessão data, pois, a legislatura, que, sendo de tres annos, terminará quando reunido, em primeira sessão, o novo Congresso eleito. E sempre se entendeu que os poderes dos Deputados de uma legislatura só terminam depois de constituida a nova Camara; pois, do contrario, fôra preciso admittir que durante o intervallo de uma a outra legislatura fica supprimido no paiz o Poder Legislativo, o que é absurdo. (Vide *Annaes* do Senado Imperial, sessão de 16 de Junho de 1857, e da Camara dos Deputados, de 5 de Setembro de 1867).

E a propria palavra “legislatura”, na accepção em que foi empregada no § 2.º, como equivalente a periodo legislativo, ministra esta solução.

“Os nossos lexicons, com o dictionario da Academia Franceza, assignalam áquella palavra o sentido — periodo de tempo que corre *desde a installação de uma assembléa legislativa* até ao termo de seus poderes.

“E’ certo que, pelo art. 20, o representante, *desde que recebe o diploma*, entra no gozo da immuniidade quanto á prisão e processo; e, pelo art. 23, *desde que é eleito*, não póde celebrar contractos com o Governo, nem delle receber emprego remunerado. Dahi, porém, não se póde inferir que a legislatura começa com a eleição, nem com o recebimento do diploma. A Constituição apressou-se em estabelecer a effectividade daquellas garantias, antes mesmo de constituir-se a Camara e de renovar-se o terço do Senado; mas não foi seu pensamento, não podia ter sido, com taes determinações, fixar o ponto de partida ou época inicial da legislatura. Do contrario, ahí ficavamos tendo dois inicios desta: a eleição e o diploma.

---

(1) Nesta citação de JOÃO BARBALHO, todos os gryphos são seus.

“E, ainda mais, não se concluindo a apuração das eleições num mesmo dia, em todo o paiz, e dando-se que os representantes em dias diversos recebem diploma, teriamos que a legislatura começaria diversamente para elles, e diversamente terminaria o prazo de tres annos para cada um! Dava-se, além de tudo, o absurdo de começar a legislatura antes de saber-se, antes de verificar-se, quaes entre os candidatos os que foram realmente eleitos (pois com o “reconhecimento” dos representantes é que elles são considerados taes)” (*Op. cit.*, pag. 58).

Já se vê que o appello ás instituições constitucionaes da União, ao exemplar que ellas nos propõem, resolveria o caso do Espirito Santo justamente como os autores da critica á nova lei eleitoral desse Estado não querem que se resolva: pois, segundo o art. 17 da Constituição Federal, o mandato de uma Camara Legislativa não termina senão depois de constituida a Camara que lhe succede.

Applicado este criterio á especie que se discute, o mandato do Congresso Legislativo, que, naquella Estado, votou a ultima reforma eleitoral, terminará em 7 de Setembro, visto como só nessa data é que, pelos termos expressos da Constituição do Espirito Santo, se ha de reunir a nova legislatura. Assim o determina o art. 30 dessa Constituição.

Logo, se o mandato da Assembléa que vae expirar não se ultimar á senão aos 7 de Setembro com a reunião da Assembléa que então se constituirá, tão dentro estará do prazo desse mandato a eleição processada em 3 de Maio deste anno, quanto estaria a que se processasse, vigorando a lei, revogada, em 9 de Janeiro deste mesmo anno.

Até agora, porém, temos raciocinado no presupposto de que o Congresso Legislativo do Espirito Santo, alterando a data ás suas eleições, haja errado ou sophismado a Constituição Estadual, para se locupletar, indevidamente, com o accrescimento de algumas mezes de mandato.

Mas apertemos agora a argumentação. Será verdade que a Constituição daquella Estado, entendida como é razão que se entenda, autorize tal maneira de ver? Isto é, será certo

que, por essa Constituição, o mandato da legislatura que acaba este anno se houvesse de extinguir em 9 de Janeiro? Eis a segunda (e ultima) questão.

Os que lhe respondem affirmativamente, acoimando os legisladores espirito-santenses de similhante erro ou demasia, reduzem todo o assento da materia ao art. 32 da Constituição daquelle Estado.

Com o art. 32 daqui a pouco nos occuparemos, como cumpre. Mas antes do art. 32 estão os arts. 29 e 30, a que aquelle se acha subordinado, não pela precedencia do seu logar, mas pela natureza do seu conteudo.

Desses dois artigos, pois, não se póde abstrahir. Antes por elles é que releva começar.

Os arts. 29 e 30 da Constituição do Espirito Santo reproduzem, material e quasi literalmente, o disposto no art. 17 da Constituição Federal, quanto á duração da legislatura (*Ibd., id.*, ps. 117-119).

## A PRIMEIRA SESSÃO DO ANNO

A primeira sessão do anno é a sessão ordinaria, a sessão necessaria, a sessão constitucional, que, segundo o art. 17, começando, annualmente, aos tres de Maio, acabará quatro mezes depois de aberta. (Discurso no Senado, a 4 de Maio de 1914. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 28 de Abril a 30 de Maio de 1914. Vol. I, Rio, 1917, p. 122).

Art. 18.º A Camara dos Deputados e o Senado trabalharão separadamente, e, quando não se resolver o contrario por maioria de votos, em sessões publicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente em cada uma das Camaras a maioria absoluta de seus membros.

Parapho unico. A cada uma das Camaras compete:

Verificar e reconhecer os poderes de seus membros;

Eleger a sua mesa;

Organizar o seu regimento interno;

Regular o serviço de sua policia interna;

Nomear os empregados de sua Secretaria.

## PUBLICIDADE DAS SESSÕES DO CONGRESSO

A Constituição da Republica, depois de estabelecer, no seu artigo 16, que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, bem assim que o Congresso Nacional se compõe de dois ramos, a Camara dos Deputados e o Senado, prescreve no artigo 18, que a Camara e o Senado

“trabalharão separadamente, e, quando se não resolver o contrario por maioria de votos, em sessões publicas”.

Ora, a publicidade das sessões, pelo uso universal dos corpos legislativos e pelo consenso unanime dos parlamentos, presuppõe quatro condições, igualmente imprescindíveis á sua existencia real:

- 1.) A fixação tachygraphica dos debates;
- 2.) O livre acesso das galerias, em ambas as Camaras, a todos os cidadãos;
- 3.) A authenticação dos debates mediante a sua inserção quotidiana na acta dos trabalhos de cada uma das duas casas, estampada no *Diario do Congresso*;
- 4.) A sua livre reproducção pela imprensa.

Esta ultima condição encerra uma importancia igual á de qualquer das tres precedentes, mas praticamente maior que todas as outras; pois todas as outras poderá supprimir a iniciativa e fiscalização da imprensa mediante os recursos dos seus grandes órgãos, ao passo que, faltando ella, todas as outras se baldam. Todas ellas, com effeito, não existem senão como actos preparatorios da quarta, isto é, como meios de apparelhar e assegurar a grande publicidade, a publicidade livre, aquella a que incumbe a missão, sobre todas as relevantes, de pôr todos os movimentos do corpo legislativo em comunicação instantanea e continuo contacto com a nação.

Supprimida a publicidade, que se realiza pelos jornaes, pouco importa que a estenographia photographe a palavra falada, que as galerias se abram a algumas centenas de curiosos, que o *Diario do Congresso Nacional* revista da sua authenticidade os discursos proferidos; os milhões de almas que compõem a nação, encontrarão cerrada a unica entrada possivel á immensidade do seu numero, para chegar ao conhecimento dos actos dos seus representantes.

Nem as leis restrictivas da imprensa, em que tanto primou o imperio de NAPOLEÃO III, ferrenhas em tudo o mais,

coarctaram esta publicidade. Nem o proprio Czar da Russia ousou empecel-a quanto aos debates da sua Duna, apesar de trevejarem no seio della contra a autocracia moscovita rogos ardentes de opposição e revolta.

Ora, que nessa publicidade, se ella traduz uma necessidade absoluta dos parlamentos, reside, ao mesmo tempo, um dever e um direito para cada um dos seus membros, dever inevitavel e inaufervel direito, é o que os proprios textos constitucionaes estabelecem com uma evidencia ineluctavel.

Não menos de tres artigos da nossa Constituição caracterizam as funções de Senador ou Deputado como um mandato: os arts. 24, 25 e 31.

No primeiro se diz:

“A inobservancia dos preceitos contidos neste artigo e no antecedente importa “perda do mandato”.

Os preceitos a que aqui se allude, são os que, nos arts. 23 e 24, vedam aos membros do Congresso Nacional a pratica de certos actos ou a acceitação de certos cargos, publicos ou particulares.

Em seguida, no art. 25, assim se enuncia a nossa lei fundamental:

“O mandato legislativo” é incompativel com o exercicio de qualquer outra função durante as sessões.”

Ao deante o art. 31 usa do mesmo qualificativo:

“O mandato” do Senador durará nove annos...

Parapho unico. O Senador eleito em substituição de outro exercera “o mandato” pelo tempo que restará ao substituido.”

Para não faltar “ao mandato” o caracter de uma obrigação positivamente estipulada e acceita, o art. 21 determina que

“Os membros das duas Camaras, ao tomar assento, contrahirão “compromisso formal”, em sessão publica, “de bem cumprir os seus deveres.”

O compromisso é uma obrigação que uma pessoa contráe para com outra.

Mas, no cumprimento regido pelo art. 21, a obrigação, de que se trata, é, segundo os supra transcriptos arts. 24, 25 e 31, a do “mandato”.

Esse mandato é nacional. Quem o confere é a nação, que elege os membros do Congresso. (Art. 16, paragrapho 2.º, da Const.)

Ora, do mandato resulta, para o mandante, o direito de tomar contas aos seus mandatarios, e, para os mandatarios, o dever de as prestarem.

Dever é, portanto, do mandatario responder ao mandante pela maneira como cumprir o mandato. Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional responder á nação pelo modo como exerce as funções legislativas.

Para isso exerce ella a sua fiscalização continua sobre os actos dos seus representantes, acompanha as deliberações parlamentares, sobre as quaes deve actuar constantemente, a opinião publica, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor.

Ora, é mediante a publicidade, não a publicidade official, a que faltam os meios de larga diffusão, mas a publicidade geral da imprensa, a sua amplissima publicidade, que essas relações de mandante e mandatarios se exercem entre a nação e os membros do congresso nacional.

Cortal-a é roubar á nação o seu direito soberano de seguir dia a dia, momento por momento, as deliberações dos seus representantes. Mas é, tambem, ao mesmo tempo, e por isso mesmo, subtrahir aos representantes da nação “o unico meio existente” de se corresponderem, cada dia e a cada

momento, com a sua constituinte, a nação, informando-a, com a devida continuidade e inteireza, do procedimento dos seus procuradores.

A todo o dever legal, porém, corresponde um direito igualmente legal: o direito aos meios necessarios para o desempenhar.

Se o membro do Congresso Nacional, mandatario da nação, tem o dever de lhe dar a ella contas do mandato que exerce, “ipso jure” ao membro do Congresso Nacional assiste o direito a não ser tolhido nos actos essenciaes á observancia desse dever.

Do mandato nacional, portanto, decorre para o Senador ou Deputado, com o dever de se não subtrahir á publicidade, o direito de a usar livremente.

A esse direito ninguem se póde oppor, neste regimen. Nenhum poder, neste regimen, o poderia cercear. Não era mister que a Constituição explicitamente o dissesse. Mas a Constituição o diz não só literal, mas categoricamente, declarando, no art. 19, que

“Os Deputados e Senadores são inviolaveis por suas opiniões, palavras e “actos no exercicio do mandato.”

E’ mais um texto constitucional, onde se qualificam de “mandato” as relações juridicas entre o membro do Congresso Nacional e a nação; e assim se qualificam, para se proclamar a sua inviolabilidade “no exercicio desses actos.”

Essa inviolabilidade não importa unicamente na irresponsabilidade penal. Com esta, envolve ella, igualmente, uma garantia geral e absoluta contra quaesquer obstaculos “ao exercicio dos actos do mandato.”

Logo, se a relação da publicidade ataca esse mandato nos seus elementos essenciaes, levantando uma verdadeira muralha entre o mandante e o seu mandatario, entre a nação e o seu representante, claro está que essa medida absurda ataca no representante um dos direitos, que a Constituição abroquelou com a égide suprema da inviolabilidade.

Esse direito reside “na pessoa” do representante, é um direito da sua pessoa parlamentar, da sua pessoa legal, da pessoa que a Constituição nelle criou, considerando-o como mandatario da nação.

Supprimil-o, empecel-o, coarctal-o, é adoptar contra a pessoa desses funcionarios nacionaes uma inadmissivel “medida de repressão”; porque a Constituição da Republica, no art. 80, paragrapho 2.º, preceitúa que o Poder Executivo,

“durante o estado de sitio, se restringirá, nas “medidas de repressão contra as pessoas”, a impor:

“1. — A detenção em logar não destinado aos réus de crimes communs;

“2. — O desterro para outros sitios do territorio nacional” (*Os Discursos Parlamentares e o Estado de Sitio. Petição de Habeas-Corpus, Jornal Moderno, da Bahia, de 15 de Maio de 1914*).

## O REGIMENTO E' A LEI DA LEGISLATURA

Não ha nenhuma differença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de acto legislativo. As instituições que debaixo destas duas fórmias se consagram apresentam em commum o character de imperio e inviolabilidade a respeito dos entes, individuaes ou collectivos, a cujos actos e relações têm por objecto servir de norma.

Especies de um só genero, entre si não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram, e na esphera onde têm de imperar; porque a lei é o regimento da nação, decretado pelo seu corpo de legisladores, e o regimento a lei de cada um dos ramos da legislatura por elle dictado a si mesmo.

Mas entre as duas especies a homogeneidade se estabelece na substancia, commum a ambas, do laço obrigatorio, criado igualmente num caso e no outro, para aquelles sobre quem se destina a imperar cada uma dessas enunciações da legalidade.

Pouco importa que, no caso dos regimentos parlamentares, ella resulte, para cada uma das Camaras, da sua propria autoridade. Quando mesmo se tratasse então de um facto meramente voluntario, não seria menos rigorosa a inquebrantabilidade a respeito do vinculo, a que se submete cada uma das camaras pela adopção do seu regimento; porque, nos actos juridicos, a obrigação voluntariamente assumida se transforma em lei intransgressivel para os que livremente se lhe sujeitaram. Mas, ac organizarem os seus regimentos, as Assembléas Legislativas obedecem a um dever constitucional, inherente á natureza desses corpos deliberantes, em cujo seio releva necessariamente assegurar nos debates e no voto a ordem e a liberdade. Não seria concebivel que, residindo nessas entidades collectivas o laboratorio das leis nacionaes, as deixasse a gestação destas á inconsequencia, ao tumulto e á surpresa das correntes arbitrarias da paixão e do interesse, esperando que dessa desordem na origem da legalidade pudesse vir a nascer a sua harmonia, a sua duração e o seu acerto.

Eis porque, sendo tamanhas, entre os varios povos regidos por Constituições livres, as diversidades naturaes e historicas, entre elles, em materia de regimentos parlamentares, se tem reunido um cabedal assente e commum de maximas consagradas pelo consenso geral dos parlamentos modernos. Eis porque, ainda, em torno dos principios dominantes no complexo dessas regras, se têm formado, pela sua persistencia, grandes tradições de alta majestade, como essas que filiam as *standing orders* das duas casas do congresso dos Estados Unidos nos usos consagrados em Inglaterra pelo costume secular da Camara dos Communs, e vão ligar, pela cadeia dos seculos, o regimento actual desta aos vetustissimos artigos do *Modsu Tenendi Parliamentum*.

Dessa antiga linhagem descende, através dos moldes britannicos, da nossa Constituição imperial e da hodierna Constituição Republicana, esse conjuncto de garantias, instituidas a bem do nosso regimen politico e da soberania do povo brasileiro, nos regimentos da Camara e do Senado. No complexo de condições necessarias e elementos organicos, em que tem a base do seu typo o governo das nações pelo systema representativo, nada se santifica e immortaliza com tradições mais antigas, nada se justifica e abona com uma durabilidade mais tenaz, com uma venerabilidade mais respeitada que essas formas regimentaes, cuja vitalidade sobrevive ás dynastias, aos regimens e ás Constituições mais diferentes, preservadas contra as maiores revoluções, na continuidade dos parlamentos, com a sorte dos quaes estão consubstanciadas.

Ora, uma dessas regras fundamentaes (está adicionada pela revolução franceza, desde 1789, ao patrimonio das garantias parlamentares, que a liberdade moderna devia ás praticas inglezas), é a da publicidade, nas deliberações parlamentares, sob as suas formas: a presença do publico nas galerias e a divulgação dos debates mediante a imprensa. Sob o influxo dessa innovação, que, hoje, conta cento e vinte e tres annos de idade, os usos britannicos em contrario expiraram. Tão essencial era ás instituições do nosso tempo esse escudo, hoje considerado como segurança impreterivel da liberdade em todos os Governos constitucionaes.

“Esta regra é a consequencia mesma do principio representativo e da condição indispensavel ás funcções normaes do systema. As Camaras deliberaram em nome e por conta da nação. Cumpre, conseguintemente, que a nação inteira conheça o objecto e o espirito dessas deliberações, não só as resoluções adoptadas, mas tambem os motivos que a inspiraram” (DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1911. Tom. II, p. 347, n. 146).

Sagrada assim por uma antiguidade mais que secular, pelo consenso da razão contemporanea, por quasi noventa

annos de uso brasileiro e pela expressa letra da nossa Constituição, a publicidade parlamentar constitue um desses canones elementares do regimen, contra os quaes, fóra dos casos declaradamente exceptuados, as maiorias não podem levantar a mão, nos parlamentos, sem ferir a sua propria autoridade, e desautorar os seus proprios actos. (Discurso no Senado, em 26 de Outubro de 1912. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 31 de Outubro de 1912. Vol. VI, Rio, 1915, ps. 301-3).

### POLICIA INTERNA DAS CAMARAS

A attribuição que a cada uma das Camaras confere a Constituição da Republica, art. 18, e que o nosso regimento, nos arts. 212 e 214 explana, de regular o serviço da nossa policia interna, põe sob a responsabilidade absoluta da Mesa do Senado a interferencia de agentes 'estranhos na manutenção da ordem e repressão dos crimes dentro desta Casa.

Mas a zona do respeito á tranquillidade e segurança dos seus trabalhos não termina de portas a dentro no edificio onde ellas se desenvolvem. Porque o corpo que aqui delibera constitue, com o outro ramo do Congresso, um dos órgãos da soberania nacional; e seria irrisão falar em soberania a respeito de uma Assembléa Nacional, a cujas portas o Executivo, pelos seus mais baixos ou mais altos instrumentos, lhe pudesse vir ameaçar a independencia das deliberações coagindo, vexando ou offendendo os representantes da nação na legislatura.

As nossas leis no intento de preservar a liberdade ao eleitorado, vedam a reunião de forças na vizinhança das assembléas eleitoraes. As Camaras legislativas podiam ter adoptado, em relação a si proprias, analoga medida. Não o fizeram, naturalmente em razão de a terem por desnecessaria. Não é a letra material das leis que ha de manter a reverencia devida aos legisladores, quando não fôr bastante para impôr a presença viva da legislatura na casa das suas deliberações. Durante ellas todo o Governo, que tiver para com o corpo legislativo o acatamento e a cortesia devidos á sua

dignidade e ao seu poder, se absterá de autorizar o aparato de tropas ou a exhibição de agentes de força nas cercanias do edificio onde trabalham as Camaras do Congresso, ainda quando com isso não se tenha em mente constrangel-o, ou desautoral-o.

Mas esse intuito resulta, sensivelmente, da expressão inequivoca dos factos, quando a força disposta á saída e nos corredores do predio, onde uma Camara do Congresso, tem a sua séde, se acompanha do material utilizado, para effectuar prisões em massa, e realmente as effectua, entre o povo que acaba de ouvir os debates, sem outro motivo, senão as aclamações com que elle recebe á porta os oradores.

Se, porém, não é com a força regular que se exerce essa pressão, confiada a hordas collecticias de agentes secretos, vagabundos, réus habituaes do xadrez, desordeiros cadimos e guardas civis e praças de policia disfarçados, sob o commando ostensivo das autoridades policiaes, immediatas, em jerarchia ao chefe deste serviço, como succedeu aos 2 do mez passado, com a malta que se saciou de tropelias ás portas do Senado, tendo tido tribuna reservada aqui dentro, para aguardar a hora do assalto, então a injuria á representação nacional, o seu character aggressivo e vilipendioso, assignalam o ultimo termo da ruina moral do Poder Legislativo, mormente se este não chega, sequer, a estremecer, quanto mais a reagir, pela sua autoridade, exigindo o castigo immediato dos culpados, e tomando providencias decisivas para acautelar a reiteração de tão inqualificavel attentado. (Discurso no Senado, a 1 de Agosto de 1911. *Diario de Noticias*. Não consta dos *Annaes*).

## ORGANIZAÇÃO DAS SECRETARIAS DAS CAMARAS

A Constituição do Estado, a que allude a consulta, Art. 12, ainda mais clara que o art. 6 do Acto Adicional, estabelece que

“cada Camara nomeará os empregados da respectiva Secretaria”.

Reproduz esta clausula o disposto na Constituição da Republica, art. 18, onde se determina que “a cada uma das camaras compete *nomear* os empregados de sua Secretaria”.

Mas, na intelligencia desta disposição, as duas casas do Congresso Nacional, seguindo a tradição corrente nas assembléas dessa natureza, consideraram sempre incluída nessa competencia, com a autoridade para *nomear*, a autoridade para criar os cargos de suas Secretarias.

Não póde haver jurisprudencia mais concludente para a interpretação daquelle texto na Constituição Estadual. Logo, privativa é, constitucionalmente, das duas Camaras da Assembléa Geral, naquelle Estado, a attribuição, dada a cada uma dellas, de prover e criar os cargos das suas Secretarias.

Ora, a attribuição de instituir as funcções e provel-as envolve a de exonerar os funcionarios, como de os aposentar.

Sendo essa attribuição de competencia feita pela Constituição do Estado, só a Constituição do Estado a póde alterar. E, não permittindo a Constituição do Estado confusão ou transposição de poderes, que discrimina, assim como não seria licito a nenhuma das Camaras daquella Assembléa Geral delegar ao Governo o arbitrio de lhe nomear os funcionarios da Secretaria, licito não lhe era incumbil-o de os aposentar. Mas, onde não cabe o menos, não póde caber o mais. Logo, se o Governo não se poderia transferir o arbitrio de aposentar os empregados ás Secretarias das Camaras Legislativas, muito menos se lhe poderá commetter o de alterar ou cassar as aposentadorias definitivamente resolvidas por actos dessas Assembléas.

Consequentemente, para não suppormos que a Camara dos Deputados, naquelle Estado, voluntariamente attentára

contra a Constituição, o que nada nos autoriza a figurar, força é concluir que,

na autorização dada ao Governo Estadoal, com a lei de 30 de junho de 1904, para rever as aposentadorias, não comprehendem as dos funcionarios das Camaras Legislativas. (*Parecer a proposito da Revisão de Aposentadorias de Funcionarios Estadoaes da Bahia. No Jornal de Noticias, do mesmo Estado*).

Art. 19.º Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.

## PRIVILEGIO PARLAMENTAR

Ao contrario do que vimos, ha pouco, sustentado, com insinuante habilidade, na imprensa, temos como verdade, a cujo respeito não se pôde transigir, a opinião de que o estado de sitio com suspensão das immunidades parlamentares é um artefacto de interesses politicos enxertado no direito constitucional do paiz a beneficio das dictaduras que nos têm dominado.

Numa época em que os privilegios invadem até o commercio dos generos de primeira necessidade, e o progresso republicano já nos ameaça com o monopolio *do arroz*, nada mais facil que desmoralizar uma instituição, pregando-lhe o cartaz de “privilegio”. Se não queremos accrescentar ao peso das nossas desgraças *mais um privilegio*, demos ao Governo o direito de prender livremente durante o estado de sitio os membros do congresso.

Não se exaggerarão com isso os *privilegios*, conferidos pelo estado de sitio ao arbitrio do Governo? Não se alluirá, desse modo, a ultima barreira opposta á vontade presidencial durante o regimen de excepção? Pôde ser. Mas, a troco

desse ligeiro inconveniente, fica, em todo caso, obtido o supremo *desideratum* de uma nação igualista, para a qual a verdadeira bemaventurança consiste em não haver situações sociaes superiores ao braço do poder. Taes excepções, constituindo um meio de fiscalização, um obstaculo, poderiam aproveitar a todos, limitando a oppressão. Ora, que o vexame seja illimitado pouco importa. O essencial está em que ninguem lhe escape.

Nessa maneira de censurar a manutenção das immuni-  
dades parlamentares durante o estado de sitio como um *privilegio mais* para os membros do poder legislativo, transpira, se nos não enganamos, a antipathia aos outros privilegios explicitamente reconhecidos pela Constituição a Senadores e Deputados: as immuni-  
dades geraes, por ella associadas á funcção parlamentar. Aqui ha, pelo menos, o merecimento da coherencia entre idéas logicamente presas uma á outra. Se, com effeito, o regimen constitucional não tolera privilegios, nem mesmo os inherentes por utilidade publica a autoridades, ou instituições, a consequencia não é a suspensão das immuni-  
dades parlamentares sob o estado de sitio, mas a abolição radical das immuni-  
dades parlamentares. Se, pelo contrario, porém, no systema representativo existe a necessidade, consignada em todas as Constituições, das immuni-  
dades parlamentares, sequestral-as precisamente quando mais essenciaes devem ser aos fins que as legitimam, quando periga, pelo regimen de excepção, a independencia dos legisladores, será contradicção parlamentar. Ou ellas são indispensaveis, por esse motivo, nos tempos normaes, e então com mais força prepondera ainda a sua razão de existir nas épocas tumultuosas. Ou, se nestas fôr dispensavel essa isenção, naquellas será intoleravel.

Leiam o que se encontra, a tal respeito, num dos livros de mais prestigio e mais uso hoje em dia nestes assumptos, o tractado parlamentar de EUGÈNE PIERRE. Que diz elle? “A inviolabilidade, que abriga os membros das camaras, não é um privilegio admittido em proveito de uma categoria de individuos; é uma medida de ordem publica instituida para

collocar o Poder Legislativo extra-alcance das investidas do Poder Executivo. Nos grandes conflictos politicos poderia um Governo ameaçado resvalar ao emprego da justiça em beneficio da sua defesa, ou dos seus rancores. Releva, portanto, que o exercicio do mandato conferido pelo paiz se não possa interromper sem deliberação formal dos mandatarios do paiz”.

Não são, logo, as immunidades parlamentares esse privilegio *dos membros do Congresso*, figurado pelos amigos do estado de sitio. Privilegio constituem ellas, sim, mas da Camara, do Senado, do Congresso, da nação, cujas vontades elle exprime no exercicio do Poder Legislativo, e não poderia exprimir com a sobrançeria precisa sem esse escudo para a consciencia dos seus membros. O Congresso é um poder inerme. O Presidente da Republica, um poder armado. Que liberdade, nas hostilidades entre um e outro, poderia ter o primeiro, se uma inviolabilidade constitucional o não garantisse contra a força do segundo? O Poder Legislativo faz a lei. O Poder Executivo dá-lhe execução. Mas evidentemente as posições ficariam transpostas, se o Executivo pudesse vibrar contra o legislador a arma da coacção pessoal.

O privilegio, de que se trata, é, portanto, um privilegio a favor do povo, um privilegio a favor da lei, um privilegio a favor da Constituição. Sempre se entendeu assim desde BLACKSTONE até BRUNIALTI, o mais recente dos tractadistas, que o qualifica de tão necessario quanto, nas Monarchias, a inviolabilidade do Monarcha. Não póde ser suspeita essa apreciação de um Conselheiro de Estado, collocando a immunidade legislativa na mesma altura que a immunidade régia. “Ficariam os legisladores em condição inferior á dos demais cidadãos, se unicamente por ser legisladores, se pudessem converter em alvo ás violencias do poder, á velleidade dos “processos celebres”, ao arbitrio de certos magistrados, ás perseguições dos adversarios politicos: longe de pol-os em situação privilegiada, a prerogativa parlamentar, de facto, não fez mais que nivelar a delles á dos outros cidadãos”.

E tanto não são do Senador, ou do Deputado, as imunidades, que dellas lhes não é licito abrir mão: Da representação poderá despir-se, demittindo-se do seu logar no Congresso. Mas, enquanto o occupar, a garantia da sua liberdade adherirá inseparavelmente ao representante, como a sombra ao corpo, como a epiderme ao tecido cellular. Assim se tem pronunciado, em toda a parte, na Inglaterra, na França, na Italia, nos Estados-Unidos, em resoluções e sentenças que poderíamos citar, a jurisprudencia dos parlamentos e Tribunaes, desde THOMAZ JEFFERSON, que disse: “O privilegio não pertence aos membros da Camara, mas á Assembléa; e em culpa incorre o que o renunciar. “Se o Deputado se apresentar á prisão, sem licença da Camara, se o Senador se offerecer aos Tribunaes sem permissão do Senado, a autoridade, que o detiver, terá violado a Constituição. Esta não podia firmar em caracteres mais inequívocos o principio de que as imunidades parlamentares não são apanagio das pessoas, mas propriedade da nação e defesa sua.

Privilegio havia, pois; mas de Constituição, não de individualidades. Não é dos instituidos em vantagem dos poderosos contra o povo, mas dos reclamados pelo interesse do povo contra o poder. Longe de ser estabelecido contra a igualdade, para favorecer a um diminuto numero de cidadãos, foi criado com o intuito de evitar, em beneficio de todos elles, que o munus publico do seu mandato se converta, para os encarregados de executal-o, na mais perigosa desigualdade. Não fôra esta defensiva, e mais bem guardado estaria o mais modesto particular, pela sua simples obscuridade, contra as violencias do poder que o homem politico, indignado pela escolha de seus concidadãos para o Executivo e entregue indefeso aos seus resentimentos.

Mas, se esta é a natureza, a origem e a destinação das imunidades parlamentares, como conceber que esse privilegio, que, na phrase de COOLEY, não é privilegio dos Senadores, dos Deputados, “mas *do povo*”, para o desempenho da commissão, que lhes confia”, haja de cessar exactamente, quando os meios de abusar deixados ao Governo se elevam

ao maximo, ao mesmo passo que se reduzem ao minimo os meios de se proteger deixados ao povo? Se o senso democratico das nações, que fundaram a liberdade constitucional, inventou essa garantia, para cobrir os representantes da nação nos conflictos politicos com o Governo, como é que se lhe retira esse abrigo justamente quando as crises politicas se exacerbam até á commoção popular, quando o estado de sitio eleva ao centuplo os instrumentos oppressores do Governo, quando na mesma razão se multiplicam os deveres de vigilancia commettidos aos membros do Congresso, quando, portanto, mais perigos corre do que nunca a independencia parlamentar?

De duas uma: ou acabar em absoluto com as immuni-  
dades parlamentares, se, neste paiz, os unicos privilegios supportaveis são os do Poder Executivo, ou reforçal-as sob o estado de sitio contra as tendencias e os habitos desse grande privilegiado. (*A Imprensa*, de 6 de Outubro de 1898).

## IMMUNIDADES PARLAMENTARES

Um Senador da Republica (1) fôra preso, recolhido ao carcere de uma fortaleza e posto em sigillo absoluto. Era a occasião de um desses deveres ingratos e pouco appetecidos, a cujo reclamo não sabemos faltar. Tratava-se de advogar uma causa exausta, vencida, calumniada, entregue unicamente ao valor da sua justiça. Acudimos ao campo dessa immolação nova. Nossa voz não foi ouvida. Vinte e quatro votos contra dezeseite asseguraram ao poder essa sancção benevola, com que elle préviamente conta nos seus mais atrevidos commettimentos contra a verdade republicana, contra a dignidade legislativa.

Firmámos a defesa dos direitos essenciaes da representação nacional em dois principios solidamente assentados na parte axiomática da nossa organização, nessas regras fundamentaes, cuja negação envolve a ruina do systema pelos

---

(1) O Almirante EDUARDO WANDENKOLK (Nota de H. P.).

seus alicerces. Reivindicámos para as duas Casas do Congresso a faculdade e o dever de tomarem ao Poder Executivo contas estrictas das condições da prisão de um Senador, ou de um Deputado, sem prévia autorização da Camara respectiva, para averiguar a realidade das condições, que excepcionalmente legitimam essa medida. Levantámo-nos contra a aggravação da incommunicabilidade, adjecta á detenção de membros do Congresso, como excrescencia inconciliavel com as limitações severas, a que a Constituição submetteu a possibilidade desses rigores perigosos contra os mandatarios do povo.

Desde o momento em que se instaura o processo, raciocinamos, começa a defesa e a publicidade, caracteres organicos de todo o regimen judiciario entre nós. A incommunicabilidade, porém, exclue a publicidade e a defesa. Logo, condemnar um preso ao segredo é adiar-lhe a formação da culpa. Se o Governo tem, portanto, o arbitrio de fulminar essa terrivel severidade, está em suas mãos procrastinar indefinidamente a inauguração do processo, e, por consequencia, retardar, ao sabor de seus interesses, o momento preambular á pronuncia, aquelle em que os autos, segundo a Constituição, têm de ser levados á presença da Camara, a que pertencer o processado. Dest'arte desaparecerá, evidentemente, a garantia que com a ressalva dessa disposição se quiz estabelecer: porque o Governo, alongando a duração da incommunicabilidade, illimitada e illimitavel, estenderá, quanto importe ás conveniencias do abuso, a privação da liberdade infligida ao representante da nação. O summario abrir-se-á, pois, quando elle entender; e a intervenção da Camara, ou do Senado, chegará serodia, impotente, inutil, quando o Poder Executivo haja esgotado a violencia, saciado o capricho, ultimado o abuso.

A incommunicabilidade ligada á prisão de um membro do Congresso é, portanto, a nullificação dos meios de defesa assegurados ao Corpo Legislativo, a suppressão virtual dessas immunidades pessoaes, em que se concentra e compendia materialmente a independencia dos parlamentos.

Mas não é sómente contra a sequestração do Senador, a extorsão, perpetrada contra elle, dos recursos naturaes da defesa, que tinha de reagir o Senado. Havia outro principio, que reclamar; porque a sua abdicação importaria fatalmente na renuncia dos privilegios constitucionaes que abrigam o Deputado e o Senador contra as violencias materiaes do poder.

Senador, ou Deputado, estatue a Constituição, o membro do Congresso não poderá ser preso, nem processado criminalmente, sem prévia licença de sua Camara, salvo flagrancia em crime inafiançavel. Se a prisão, portanto, do membro do Congresso não se effectuar em flagrante, ou o flagrante não fôr de crime inafiançavel, a Constituição é violada, o Corpo Legislativo ferido nas garantias fundamentaes da sua integridade.

Será possivel, ou não, esse desmando? Póde, ou não, a policia, a administração, a magistratura, apreciando erroneamente as circumstancias, ou desviando-se voluntariamente do direito, enxergar o character de flagrancia em actos, que o não offereçam, averbar em qualificação de crime inafiançavel actos que o não constituam? Evidentemente sim. E é precisamente contra o risco desses excessos que se circumscreveu á hypothese de flagrancia em crime inafiançavel a possibilidade legal de prisão sem consentimento anterior do Congresso.

Logo, a alguem ha de competir a funcção de fiscalizar a observancia dessa resalva de verificar se se respeitam, ou ludibriam as immunidades pessoaes dos membros do Congresso, de annullar as prisões effectuadas contra elles em casos de não flagrancia, como se fossem flagrantes, em casos de infracção afiançavel, como se fosse inafiançavel. E a quem ha de tocar essa funcção de vigilancia tutellar a beneficio da prerogativa parlamentar? Ao poder que prende, isto é, aquelle contra cujos descomedimentos se pretende estabelecer a garantia? Seria inqualificavel imbecilidade. O freio não póde residir na propria autoridade, contra cujos excessos elle se cria. Toda vez que uma faculdade é susceptivel

de abuso, o contrapeso, repressivo, ou preventivo, delle, ha de confiar-se a uma entidade alheia áquella de onde elle póde emanar, e, quando possível, interessada em cohibil-o. Que entidade, no assumpto vertente, póde ser essa, senão o Congresso mesmo, senão a Camara, cujas immuniades estejam em lide na pessoa do membro recolhido á prisão?

Regra foi sempre, em materia de privilegios parlamentares, a de que cada uma das Camaras componentes do Poder Legislativo tem em si mesma a magistratura da sua dignidade e a protecção de seus direitos. Quem é o juiz dos poderes representantes da nação nas duas Camaras? A Casa do Congresso, a que cada um delles pertencer. Cada ramo do Poder Legislativo julga soberanamente das questões, que interessam ao mandato, sua aquisição, seu exercicio, sua extincção voluntaria, ou accidental. A prisão, furtando o Deputado, ou o Senador, aos trabalhos legislativos, interessa triplicemente ás leis do Governo Representativo: nos direitos do eleitorado aos serviços do seu representante; nos direitos do eleito á autoridade do legislador; nos direitos da Assembléa electiva á plenitude do seu pessoal. Quem ha de obstar, pois, á consummação do triplice attentado, á prisão arbitraria do representante do povo, á subtracção, ainda que temporaria, de um membro ao quadro do Congresso? Quem, senão o Congresso mesmo, a Camara desfalcada pela illegalidade? E como poderia a Camara prejudicada exercer seriamente essa função protectora da sua integridade, se não lhe reconhecessemos a missão de examinar as condições da prisão immediatamente após ella, para lhe oppor o seu *veto*, para a suspender com a sua autoridade, toda a vez que se não demonstrarem as condições processuaes da flagrançia e os elementos juridicos da inafiançabilidade?

Objectam-nos, porém, que essa faculdade não é imprescindivel, porque, antes da pronuncia, os autos subirão á Camara, ou ao Senado, e a irregularidade inicial da prisão receberá, nessa phase do processo, o seu correctivo. Mas esse remedio, além de reduzir-se a uma burla, não corresponde ao pensamento constitucional. Não corresponde ao pensa-

mento constitucional, porque, segundo este, os autos são remetidos á Camara competente, "para resolver sobre a procedencia da accusação", e esta póde verificar-se, sem que, entretanto, o crime, a que se refere, seja dos que legitimam a detenção do representante sem prévia acquiescencia parlamentar. Logo, não será uma garantia, mas um simulacro della; já porque a oportunidade, que á Camara se depara, não é para conhecer do processo, mas da imputação; já porque, se a prisão tiver sido illegitima, não ha, no termo do summario, meio de retroagir ao seu principio, e annullal-a no tempo decorrido.

A doutrina aventada por nós no Senado estribava, de mais a mais, em uma lição memoravel, que fomos buscar a um dos parlamentos mais cultos do mundo. A Constituição Belga é menos favoravel á immuniidade dos representantes da nação do que a nossa; porquanto, ao passo que esta, nos casos em que se permite a prisão de um Deputado, ou Senador, sem licença da respectiva Camara, obriga a autoridade processante a remetter antes da pronuncia os autos á Casa competente do Congresso, a lei fundamental da Belgica, na disposição que rege o assumpto, limita-se a dizer: "Nenhum membro de qualquer das duas Camaras poderá, durante a sessão, ser processado, ou preso, em materia repressiva, sem autorização da Camara de que fôr parte, *salvo flagrante delicto*". Na Carta Brasileira a competencia da Camara, para intervir no processo, é expressamente consagrada. Na Belga dir-se-ia excluida inteiramente essa competencia pelo silencio absoluto, que a esse respeito se observa. Comtudo, o simples espirito da lei, entendida em boa fé, salvou a prerogativa parlamentar, aparentemente desconhecida no contexto da clausula constitucional.

Sucedeu o facto em 1886. Um membro da Camara dos Representantes, envolvido numa tentativa de assassinio, fôra preso, no dia 9 de Abril, recolhido ao carcere e sequestrado a toda a communicação. No mesmo dia o Procurador General submettera ao guarda-sellos o relatorio do procurador do Rei, concluindo assim: "Sendo flagrante o crime, enten-

do, sr. Ministro, que não cabe solicitar, para o processo, autorização da Camara. Pareceu-me de meu dever, todavia, habilitar-vos a pedil-a, se não pensardes como eu”. Concorrendo, porém, o Ministro da Justiça com o Procurador Geral, não se requereu licença á Camara, para processar, não se lhe dando, sequer, noticia do facto. Por sua vez, o Presidente da Camara, dirigindo-se em pessoa ao Ministerio da Justiça, afim de esclarecer-se acerca das circumstancias, que tinham motivado a prisão do Representante, convenceu-se da sua regularidade, em presença dos autos, que lhe foram communicados, e absteve-se de instruir a Casa acerca do occorrido.

Mas, na sessão de 14 de Abril a questão foi suscitada, na Camara dos Representantes, por um de seus membros, o sr. KERCHOVE DE DENTERGHERN. Queixou-se elle de que a inviolabilidade parlamentar não fôra respeitada. Em sua opinião, “a qualidade de Representante, que conserva o accusado de assassinio, ainda quando preso em flagrante delicto, obrigava o Ministerio Publico a requerer da Camara permissão para o processo”. Contra este sentir sustentou o Ministro da Justiça, o sr. DEVOLDER, a dispensabilidade desse requisito nos casos de flagrancia. “Sustentar”, dizia elle, “que se póde consummar, sem autorização nenhuma, a prisão de um Deputado no caso de flagrante delicto, mas que essa autorização é precisa, para seguir no processo, e proceder ao summario da culpa, é contradizer formalmente o texto constitucional”. Mas o iniciador do debate, o sr. de KERCHOVE, combateu vivamente as conclusões do guarda-sellos. “Feita a prisão”, disse elle, “no mesmo ponto o Ministro da Justiça devia notifical-a á Camara, transmittindo-lhe todos os documentos *necessarios, para certificar que a prisão se déra em flagrante delicto*. Incumbia á Camara, examinando esses papeis, *averiguar se, na especie, se reuniam as condições essenciaes ao flagrante delicto*”. Replicou então o Ministro que nenhuma obrigação lhe assistia de inteirar a Camara, pois se tratava “de diligencias judiciais, que começavam precisamente no momento do flagrante”. Oscil-

lava assim o debate, quando se levantou, interpondo o peso de sua autoridade, e fazendo-o pender no sentido favoravel aos direitos parlamentares, um dos mais notaveis juriscultos e publicistas da Belgica e da Europa contemporanea, o sr. ROLIN-JACQUEMINS, nome familiar aos estudiosos de sciencias juridicas nos dois continentes.

Oiçamol-o:

*“O caso de flagrante delicto não póde ampliar-se além do acto da prisão; e, desde que esta se consumma, cumpre que a Camara entenda na questão de saber se se deve effectuar o processo. Ha razões tanto mais serias, para interpretar assim a disposição constitucional, quanto succede até que o caso do flagrante delicto póde ser susceptivel de intelligencias mui differentes. E’ controversa a questão de saber onde principia, onde termina o flagrante delicto. Longe estão de accôrdo, a esse respeito, os autores e as sentenças. Toda a gente convém em que é dessa questão debatida que depende o fixar-se quando é necessario solicitar a autorização da Camara. E’ mister, pelo menos, que a Camara saiba se houve flagrante delicto, ou não houve. Quando um membro desta ou daquela Camara é objecto de prisão, ou processo, as conveniencias e regularidades parlamentares, a propria Constituição exigem que sejamos habilitados para exercer o nosso direito. Ora, como poderíamos requisitar a suspensão da prisão, se não fossemos inteirados officialmente do facto, que a determinou?... E’ inadmissivel que um de nossos collegas desapareça, seja preso, sem que recebamos informação official... Podemos imaginar que se dê uma prisão, sem que ninguem o saiba, que um dos nossos collegas desapareça por obra do Poder Judiciario, procedendo, admitto, na plena consciencia do seu direito, mas procedendo, ainda assim, por conta sua, e diligenciando evitar a publicidade do acto. Se não formos officialmente scientificados, não teremos opportunidade de fazer uso do poder, que a Constituição nos dá... Se occorre um facto natural, que suspenda o exercicio do mandato parlamentar, para logo se nos transmite noticia official. A morte de um Representante*

tante da nação é communicada á Camara no dia seguinte. Como é que tambem não ha-de sel-o a prisão, a privação temporaria da liberdade material de um membro desta Camara, que igualmente o inibe de comparecer a este recinto”?

Entre nós, sob a extrema diffluencia a que chegou o character politico na representação nacional, esses esforços de logica e de evidencia seriam absolutamente baldados. Na Belgica o proprio Governo, habituado a ter consciencia, e a honral-a, apressou-se em aceitar a interpretação restrictiva do seu arbitrio e assecutoria dos privilegios parlamentares.

Tomaremos a narração do facto á obra do sr. EUGÈNE PIERRE, *Tratado de Direito Politico, Eleitoral e Parlamentar*, dada a publico este anno.

“O Ministro da Justiça”, diz o autor (§ 1.071, p. 1.063), “reconheceu que as conveniencias, pelo menos, o obrigavam a informar a Camara de todos os factos, que pudessem interessar aos seus membros. Accrescentou que lhe parecera bastar a communicação feita ao Presidente, mas que, em presença das reclamações que surdiam, estava prompto a depôr na mesa da Camara os documentos judiciaes. Ope-rou-se o deposito; e a Camara nomeou uma Commissão, a qual foi de parecer que, effectuada a prisão em caso de flagrante delicto, póde correr o processo sem autorização parlamentar, *sob a reserva de que a Camara, advertida pelo Governo, seja posta em estado de exercer, se lhe apraz, a sua prerogativa constitucional, e requisitar a cessação do processo*” (*Immunities Parlamentares. Jornal do Brasil, de 23 de Julho de 1893*).

**Art. 20.º** Os Deputados e os Senadores, desde que tiverem recebido diploma até á nova eleição, não poderão ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Camara, salvo caso de flagrancia em crime inafiançavel. Neste caso, levado o processo até pronuncia exclusiva, a autoridade processante remetterá os autos á Camara respectiva, para resolver sobre a procedencia da accusação, se o accusado não optar pelo julgamento immediato.

#### **AS IMMUNIDADES PARLAMENTARES NOS DELICTOS MILITARES**

Considere-se com attenção nesse texto. Qual é a sua intelligencia intuitiva? Que a disposição se estende indifferentemente a todos os representantes da nação, qualquer que seja a classe social, a que pertençam, a funcção, o emprego, a dignidade, que fóra do Congresso exerçam, as leis da disciplina politica, administrativa, ou professional, a que, na vida extra-parlamentar, estejam sujeitos.

Começa o artigo por uma regra geral: a que prohibe a prisão de Senador, ou Deputado, sem permissão anterior do Senado, ou da Camara. Completa-se com a excepção das hy-

potheses de flagrante delicto em crime inafiançavel, nas quaes o Deputado e o Senador podem ser presos independentemente desse requisito, reservando-se, em taes casos, a apreciação da Camara, ou do Senado, “sobre a procedencia da accusação”, para quando, ultimado o summario, houverem de subir os autos ao juiz pronunciante. Então, em vez de ser submettido immediatamente a este, o processo vae ter áquella das duas casas do Congresso, a que pertencer o accusado, para mandar proseguir na accusação, ou sustal-a.

Regra e excepção, portanto, na sua divergencia accidental, adunam-se e confundem-se, em substancia, num principio commum, absoluto, inexceptional: o da intervenção da Camara, *antes do julgamento, para legitimar o processo*, ou ella se antecipe á prisão, para autorizal-o, ou á pronuncia, para franquear ao juiz summariante o direito de sentenciar. Ou a interposição da autoridade parlamentar preceda á prisão, ou preceda á pronuncia, o certo é, portanto, que, antes de satisfeita essa formula tutellar, antes de enunciado o voto da Camara, numa serie de casos, acerca da legitimidade da detenção, na outra acerca da admissibilidade da accusação, não ha processo criminal possivel, ou, se ha processo, não póde haver *nem o julgamento definitivo*, que condemna, ou absolve, *nem mesmo o julgamento preparatorio, o despacho que pronuncia, ou não pronuncia*.

Eis uma garantia geral, universal.

Comprehende ella, ou não comprehende, *todos os representantes da nação*?

Evidentemente sim, desde que a Constituição não resalvou a nenhum.

Inclue, ou não inclue, todas as categorias de delictos?

Não póde haver duvida que sim; pois o pacto constitucional indistinctamente se refere a todas as especies de prisão.

Logo, o facto de ser militar o delinquente, logo, a circumstancia de ser militar o delicto, não desabriga dessa protecção o membro do Congresso.

Verdade seja que o art. 20, na sua ultima parte, se refere apenas a casos caracterizados pela possibilidade de pronuncia, elemento que não se conhece no processo militar. Seguir-se-á dahi, porém, que o legislador constituinte quizesse excluir da garantia os militares, ou as infracções militares?

Não pôde ser; porquanto, segundo a doutrina inconcussa entre os constitucionalistas e immanente a todas as Constituições, essa garantia, pessoal na sua incidencia, é impessoal, institucional, nacional na sua razão de ser e no seu objecto. Não é um privilegio individual do representante (tanto que este não pôde renuncial-o): é um apanagio colectivo da representação. Não é um interesse de ordem particular, mas *um principio de ordem publica*. Por consequencia, não conhece distincções de pessoas, ou de factos. Ha de, portanto, abranger necessariamente na esphera da sua tutela *todos os membros da corporação*, para abrigar integralmente *a instituição*, que ella representa.

Tanto mais irrecusavel é este raciocinio, quanto (note-se bem) não é na clausula correspondente á regra, mas na clausula correspondente á *excepção*, que o texto constitucional allude á pronuncia. Pois porque os termos da excepção parecem excluir os delictos militares, seguir-se-á que os devamos considerar exceptuados *da regra*?

O espirito da disposição constitucional, pois, nos está indicando a sua verdadeira hermeneutica. Elle comprehende por igual os delictos civis e os militares. O principio estabelecido para os primeiros deve indicar-nos a solução natural nos segundos. Esse principio em que consiste? Já o definimos: em que *não é admissivel sentença, definitiva, ou preparatoria, em materia criminal, contra Senador, ou Deputado, antes que a Camara se pronuncie sobre a procedencia da accusação*.

O conselho de investigação, nos delictos militares, corresponde á instauração da culpa, nos crimes civis. Elle summaria a causa, dispõe o feito para o plenario. Sua decisão submete o indiciado á acção da judicatura militar, ou reti-

ra-o a ella. A equivalencia dessa decisão, pois, ao despacho de pronuncia, ou despronuncia, no fôro civil parece-nos incontestavel. Antes, por consequencia, de adoptal-a, os documentos do processo deveriam subir ao Senado, para que este se pronunciasse “sobre a procedencia da accusação”.

Se esta interpretação não é juridica, se a intenção constitucional não fôr esta, nesse caso as immunidades parlamentares perdem o seu character de *necessidade de ordem publica*, de prerogativa da *instituição*, reduzindo-se a um beneficio pessoal, ou a um monopolio de classe, afiançado privativamente aos representantes paizanos.

Os Senadores e Deputados militares occuparão um plano subalterno, expostos ao arbitrio da prisão, tanto mais facil quanto nesse dominio é mais directa, mais forte e mais irresponsavel a acção do Poder Executivo.

Esta intelligencia, porém, ainda não corresponde, em toda a sua amplitude, ao pensamento do art. 20; porque, emquanto a nós, esse pensamento consiste precisamente em arredar por modo absoluto do fôro militar *todas as causas criminaes, em que os réus forem membros do Congresso*.

Porque, com effeito, depois de alludir a *todos* os casos de prisão, em que pôde incorrer um Deputado, ou Senador, e subordinal-a ao consenso prévio da Camara respectiva, só se refere a disposição constitucional, na excepção que institue, a hypotheses cabiveis no fôro commum? Está claro que por não cogitar que o representante da nação, ainda quando militar, possa ser processado senão nesse fôro.

Perante as immunidades parlamentares, não há militares, ou paizanos: ha unicamente representantes da nação. Paizano, ou militar, o Deputado, ou Senador é submettido, em virtude da immunidade parlamentar, ao fôro commum. (*Jornal do Brasil*, de 25 de Julho de 1893).

## CRIME CIVIL E CRIME MILITAR. A QUESTÃO DO FÔRO

Caiu em erro insustentavel o governo entregando ás justizas militares o processo do prisioneiro do *Jupiter*.

Esse pleito cabe decididamente ao fôro commum. Nunca ao fôro militar.

Isso por tres fundamentos, qual a qual mais poderoso.

O primeiro, com que hontem nos occupámos, está nas immunidades parlamentares do Senador, cuja consequencia é a jurisdicção ordinaria, para as causas criminaes, que o envolverem.

O segundo, aventado por um illustre representante da nação, o sr. Jacques Ourique, consiste na posição de reformado, que furta o cidadão inscripto nessa categoria á competencia dos Tribunaes militares. Discutit-o-emos amanhã.

O terceiro, a que daremos hoje a precedencia, por ser, em apoio da these que advogamos, um subsidio novo, sufficiente de si só para lhe dar força ineluctavel, reside num dos axiomas inconcussos, em que, no direito contemporaneo, assentam as leis da competencia criminal.

A infracção attribuida ao Almirante WANDENKOLK não constitue acto individualmente seu: é obra collectiva de avultado numero de individuos, que com elle collaboraram, e sem o concurso dos quaes seria inexequivel a expedição do *Jupiter*. Os homens, que elle juntou no Rio da Prata, para effectuar a tomadia do vaso mercante, bem como aquelles, dentre a equipagem, que voluntariamente o auxiliaram nas operações da sua empresa, são, conforme a escala das circumstancias, co-réus, ou cúmplices do delicto. Ora, entre essa gente, haverá militares. Mas ha tambem paisanos.

Basta, porém, existir entre os accusados um paisano, sujeito, portanto, como tal, á jurisdicção ordinaria, para que esta absorva todos os outros, excluindo absolutamente a jurisdicção militar.

O fôro militar é um fôro *especial*.

Em segundo lugar, é um fôro, onde as garantias da defesa são menos amplas, onde as fórmulas judicarias são mais strictas, onde as comminações penaes são mais severas.

Um élo de connexidade natural, reconhecido em todas as legislações, reúne em um só processo, nos crimes collectivos, todos os seus responsaveis. E, se, dentre estes, uns

estão sujeitos ao fôro ordinario, outros a um fôro especial, uns a uma jurisdição mais benevola, outros a uma justiça mais formidavel, o fôro especial cede ao ordinario, a justiça mais restricta á mais liberal.

Todos os culpados têm de responder, se o crime é um só, perante a mesma alçada. Portanto, em virtude de uma regra de equidade obvia e universal, a mais benevola, a mais solemne, a mais segura para a innocencia, a que mais garantias offerece ao indiciado, prevalece á outra.

E' por força deste principio, por exemplo, que, nos paizes onde se estabelecem altos Tribunaes de Justiça, para conhecer das accusações contra dignitarios privilegiados, Ministros, Senadores, membros de directorios governativos, a competencia dessas magistraturas concentra em si, afastando-o do fôro commum, o julgamento dos cúmplices, qualquer que seja a sua situação social. Assim, em França, sob a carta e sob a Monarchia de Julho, os processos instaurados contra Ministros e membros do pariato levaram sempre, de envolta com elles, á presença da Camara dos Pares as pessoas arguidas de delictos connexos aos daquelles. Foi o que se deu em 1825, na questão das malversações em fornecimentos ao exercito de Hespanha; em 1830, no processo KERGOLAY; em 1931, no processo de MONTALEMBERT, accusado de abrir uma escola sem autorização competente; em 1847, no famoso escandalo TESTE CUBIÈRES. Em todos esses casos, em todos os outros filiados ás mesmas condições, o tribunal mais alto enfeixava sob o seu poder o julgamento de individuos normalmente estranhos á sua jurisdição, "*por offerecer a estes*", diz DALLOZ (*Repertoire*, vol. XI, pag. 350), "maior somma de garantias".

O fôro especial, em taes hypotheses, predomina ao geral, pela razão de que, excepcionalmente, aqui, o ultimo deixa menos ensanchas á defesa do que o primeiro. Quando, com effeito, a posição juridica de dois, ou mais réus, se acha associada, na mesma questão, por connexidade entre os delictos, ou cúmplicidade entre os delinquentes, a jurisdição

mais favoravel ao accusado reune sob a sua competencia o julgamento de todos.

Esse o canon supremo.

Só por excepção, porém, acontece, como nas especies ha pouco figuradas, proporcionar o fôro especial formulas mais tutelares á defesa do que o fôro commum. Dá-se essa anomalia exclusivamente nas jurisdicções *de privilegio*.

As outras jurisdicções especiaes estreitam, pelo contrario, os direitos do accusado. E entre essas se destaca a jurisdicção militar.

Por isso, entre cúmplices, ou entre crimes connexos, basta que um só toque ao fôro ordinario, para que todos os outros o sigam. Supponhamos um delicto, em cuja trama se envolvam cem accusados. Noventa e nove são militares, e um só paisano. Todos os cem accusados responderão ante a magistratura commum.

Invoquemos a palavra dos mestres, e escolhamol-os dos mais eminentes.

Vamos á obra magistral, ao classico dos classicos no assumpto.

“As duas condições da competencia dos Tribunaes Militares”, diz FAUSTIN HÉLIE, “vem a ser: 1.º, a qualidade de militar, ou assimilado aos militares; 2.º, a perpetração do delicto, se é commum, no logar da guarnição, ou do aquartelamento do corpo, a que pertence o accusado. Mas dahi não se segue que todos os delictos, communs, ou especiaes, quando commettidos por militares, ainda que arregimentados, sejam absolutamente submettidos á jurisdicção dos conselhos de guerra. *Ha duas excepções*”.

Oiçamos a primeira, que é a que importa ao caso.

“Em primeiro logar”, continúa o grande jurisconsulto, “o accusado militar *póde ter cúmplices de outra qualidade*, E ESSES O ARRASTARIAM A’ JURISDICÇÃO ORDINARIA”. Tal é a disposição do art. 5.º, tit. I da lei de 30 de Setembro - 19 de Outubro de 1791, e do art. 2.º da lei do 22 Messidor, anno IV: “Se, entre dois ou mais accusados pelo mesmo factó, houver um ou muitos militares, *o conhecimen-*

*to do delicto incumbere aos juizes ordinarios*". E o art. 76 do Codigo Militar reproduz exactamente esta disposiçãõ. Deste texto forçosamente havemos de deduzir: 1.º, que um simples cidadão não pôde ser submettido á jurisdicçãõ militar, ainda quando arguido da perpetraçãõ de delicto puramente militar; 2.º, que a CUMPLICIDADE DE UM CIDADÃO CIVIL LEVA COMSIGO O DELICTO A' PRESENÇA DOS JUIZES ORDINARIOS, QUER O DELICTO SEJA COMMUM, QUER SEJA EXCLUSIVAMENTE MILITAR". (*Traité de l'Instruction Criminelle*, vol. V, p. 629, n. 2.240).

Outro, que tem voz de pontifice no assumpto, é DALLOZ. Elle virá reproduzir a mesma lição:

"Em emergencia de conflicto, é perante os Tribunaes ordinarios que se deve mover a questãõ.

"Assim é que se sentenciou, de conformidade com o art. 2.º da lei de 22 Mess., anno IV, que *os Tribunaes ordinarios são competentes, para conhecer de um delicto committido por diversos individuos, não obstante haver entre elles um ou mais militares*: — "Quanto ao primeiro meio de defesa, que, fundando-se na incompetencia dos juizes ordinarios, allega dever FRANCISCO DINIZ, na qualidade de militar, comparecer ante os juizes delegados pela lei marcial, o Tribunal, considerando que o art. 2.º da lei de 22 Messidor, anno IV, submete aos juizes ordinarios o exame dos delictos praticados por individuos não militares, ainda quando haja com elles um ou muitos militares, e que, na especie presente, alguns dos indiciados não eram militares" (*Répert.*, vol. XI, pag. 352, ns. 183-a ), sustentou a regularidade do julgamento no fôro commum, subordinando a elle o conhecimento da causa em relação aos militares, que ella comprehendia.

A hypothese actual é identica. Com o Almirante WANDENKOLK e o Commandante HUET BAÇELLAR estão ligados no mesmo factõ grande numero de pessoas alheias ao serviço do exercito e da armada.

Podem-se destacar os co-accusados, os corresponsaveis, submeter uns a um fôro, outros a outro, dividindo o mesmo crime em varios processos?

Seria uma disformidade jurídica, um attentado contra as noções mais elementares de competencia criminal. O processo é um só, como o crime. Uma só ha de ser a jurisdicção, como o processo.

Logo essa jurisdicção é necessariamente a dos Tribunaes ordinarios, pelo principio de que o fôro especial cede ao commum, o militar ao civil. (*O Fôro da Questão Wandenkolk. Jornal do Brasil* de 26 de Julho de 1893).



Art. 21.º Os membros das duas Camaras, ao tomar assento, contrahirão compromisso formal, em sessão publica, de bem cumprir os seus deveres.

Art. 22.º Durante as sessões vencerão os Senadores e os Deputados um subsidio pecuniario igual, e a ajuda de custo, que serão fixados pelo Congresso, no fim de cada legislatura, para a seguinte.

## O SUBSIDIO PARLAMENTAR

Annuncia-se que, por estes dias, um membro da Camara dos Deputados apresentará, provavelmente, ao Congresso o projecto de converter o subsidio dos representantes da nação em conta do porto entre a União e os Estados, tocando áquella unicamente um terço na remuneração do corpo legislativo. Noticiando “esta louvavel iniciativa”, pretende collaborar para o seu melhoramento um dos nossos illustres collegas, suggerindo que o terço aquinhoado ao thesoiro federal se compute sobre os cincoenta mil réis do estipendio percebido antes da elevação hoje em vigor. Em pratos limpos: os Deputados e Senadores venceriam de ora avante 16\$666 rs. por dia, que, admittindo sejam compostas exclu-

sivamente de celibatarios as duas casas do Congresso, mal dariam a cada um delles para a hospedagem do hotel durante a sessão parlamentar.

Pedimos licença, para divergir em absoluto dos gabos, com que vemos acolher tão singular originalidade. Parecenos o expediente um desses, que o mesmo é expor que refutar. Só nos admira a facilidade, com que brotam entre nós essas extravagancias, e encontram immediatamente éco approvador. Sempre o nosso infortunio de pretender corrigir um mal com um mal peor, substituir um erro por um erro mais grave, deixando-nos embellecar á mais superficial apparencia de uma sombra de vantagem, sem a cotejar com as desvantagens, que a neutralizem.

Na hypothese o proveito, que dilata a pupilla aos nossos bons financeiros, está na economia de tres mil contos de réis, que com essa medida pouparia o orçamento. Mas infelizmente, para chegar á redução contemplada, teria a te-soira orçamentaria que golpear sem piedade a Constituição, a logica, o senso politico e a boa fé.

Muito haveria que dizer na questão do subsidio parlamentar, cuja complexidade a sciencia da tosquia entre nós reduz a uma só face: a pecuniaria, a fiscal. Varias outras offerece o assumpto, qual a qual mais seria: a politica, a democratica, a moral. Por emquanto, porém, não diremos de nenhum desses aspectos superiores, para nos cingir exclusivamente ao terra a terra dos interesses e deveres positivos, que a solução proposta flagrantemente desconhece.

Não representa ella, com effeito, senão um desses artificios destinados pelos antirevisionistas a rever e transformar aos bocados, em proveito delles, a Constituição toda. Em reforma constitucional, francamente suggerida, lealmente formulada, operada lisamente pelas formas constituintes, não lhes toquem. Agora ir empalmando a Carta da Republica aos pedaços, com as ligeirezas do prestimano, ao sabor das nossas conveniencias, das nossas paixões, das nossas idéas, ou dos nossos caprichos, isso é outro falar. Bom é ainda, quando, como no caso, a lembrança se pôde embio-

car nos retalhos de um serviço ao contribuinte flagellado. Caro, porém, custará sempre ao contribuinte o beneficio, preconizado em nome da economia, que se obtenha a troco do desprezo das leis; porque, rotas ellas uma vez sob a invocação de um interesse popular, o que se estabelece é o arbitrio do poder, em que o povo não ganha nunca.

Dois elementos ha que notar no invento apregoado. A União não pagará aos membros do Congresso mais de vinte e cinco mil réis por dia. Os outros cincoenta serão pagos pelos Estados.

Ora, de duas uma:

Ou o pagamento desses dois terços será imposto obrigatoriamente aos Estados, e, nesse caso, a reforma transgredirá, entre outros, o art. 22 da Constituição brasileira, que faz do subsidio aos membros do Congresso encargo exclusivo da União.

Ou, deixando-se ao livre alvedrio dos Estados, não será effectuado por elles, senão quando quizerem; e então a só retribuição deixada aos membros do Congresso com o caracter de direito, de exigibilidade, é o terço da União, os vinte e cinco mil réis, quasi equivalentes, nas circumstancias actuaes, á *gratuidade*, em funcções, a cuja independencia a lei constitucional reputou indispensavel um subsidio remunerador.

Diz, no art. 22, a Constituição de 24 de Fevereiro: “Durante as sessões, vencerão os Senadores e os Deputados um subsidio pecuniario igual e ajuda de custo, *que serão fixados pelo Congresso*, no fim de cada legislatura, para a seguinte”.

Mas, como o Congresso não póde tributar o thesoiro dos Estados, como sobre o orçamento dos Estados não tem autoridade o Congresso, mandando que *por este* será fixado o seu subsidio, implicitamente determinou a Constituição que *todo* elle seria pago dos cofres geraes.

Não só os Estados, portanto, nenhuma obrigação têm de contribuir para semelhante dispendio, senão que a sua interferencia nelle transgrediria o espirito das instituições cons-

titucionaes. Função nacional, com effeito, a do Senador e Deputado, quizeram ellas que só dependesse de si mesma. A ella propria confiaram, pois, o arbitramento da compensação reputada essencial á independencia da sua actividade, com o fim de manter essa independencia acima de seducções ou pressões exteriores. Não podia admittir, por consequente, que o representante *da nação* fosse subsidiado *pelos Estados*.

Contravindo esse principio transparente, manifesto, indissimulavel através do organismo constitucional, o projecto, em que se extasia a noticia de hontem, viria exercer, de mais a mais, funestissima acção no character do corpo legislativo, no seu nivel intellectual, na sua isenção, na sua moralidade.

Reduzidos pelos cofres nacionaes á diaria de vinte e cinco mil réis, uma insignificancia em relação aos lucros cesantes e damnos emergentes com o exercicio de tal cargo, os membros do Congresso passariam a ser absolutamente o que a politica local lhes dictasse. Teriamos legisladores pingueamente pagos e legisladores pagos mesquinamente, conforme a opulencia, ou a pobreza dos Estados que representassem. Os segundos, naturalmente, às moscas, numa capital onde a vida aos seus proprios habitantes custa os olhos da cara, formariam, na antecamara do Presidente, a rabadilha dos mais meneaveis instrumentos. Mal defendidos nas Camaras, por consequencia, os Estados economicamente menos favorecidos forneceriam ao Poder Executivo a phalange dos servis, enquanto os outros, sem solidariedade nenhuma com a subalterna condição dos seus collegas, seriam, ali, não os procuradores independentes da causa nacional, mas os agentes sollicitos e fartos dos syndicatos politicos nos seus Estados. Quando a representação destes no Congresso não pudesse tolerar os notorios excessos, com que a corrupção do campanario tem apodrecido a politica republicana, e ou-sassem reagir, a bem da nação, contra os Governadores apoiados na subserviencia dos Congressos Estadoaes, para logo aos recalitrantes se cortariam os viveres, e a indigen-

cia obrigaria os mais honestos a se reconciliarem com a caixa do batalhão.

Eis o que, a troco desses tres mil contos furtados á deencia do mandato legislativo, se apuraria em vantagem do paiz: um Congresso de mendicantes, janizaros do Chefe do Estado e de agentes de negocios dos Governadores. Em summa, a decomposição parlamentar na sua extrema phase.

No fundo dessa inconstitucionalissima e perniciosissima reforma transluz odiosamente, sob um sophisma tortuoso, esse espirito de cavillação, em que se apascenta o genio dos nossos estadistas e legisladores. Uma de duas, senhores: ou o Deputado e o Senador podem realmente subsistir, no Rio de Janeiro, a vinte e cinco mil réis por dia, e então não ha nem a razão da necessidade, para honestar o appello ás achegas estadoaes; ou não basta essa quantia para o sustento e o decoro, que a Constituição lhes quiz proporcionar, e é o Congresso, é o thesoiro federal, é a nação que tem de completar-lh'a. Ou o projecto reconhece, portanto, a insufficiencia dos vinte e cinco mil réis, e prevarica ao dever constitucional, quando a não suppre. Ou indirectamente pretende firmar a gratuidade do mandato politico, e, estabelecendo-a por um rodeio, attenta igualmente contra o principio constitucional, que a repelle.

Não: esse chamariz dos tres mil contos, abatidos ao custeio ostensivo do Congresso, teria necessariamente que sair, muitas vezes multiplicado e disfarçado sob mil formas, da pelle do povo, se prevalecesse a triste suggestão de converter a legislatura nacional em um rebanho de estipendia-rios dos cofres estadoaes, sobre cuja administração reina hoje soberanamente a vontade dos Governadores.

Se querem sinceramente alliviar a nação dos gastos superfluos, em que lhe importa a representação legislativa, outro será o rumo: estabeleçam a gratuidade das prorogações parlamentares, adoptem providencias efficazes, para obter o orçamento no periodo normal das sessões, e, *sobre-tudo*, reformem a constituição, *para reduzir o numero aos membros do Congresso*. A Camara não necessita de mais de

metade dos deputados, que hoje contamos, e ao Senado não ha motivo, para que se lhe não diminua um terço. Que razão existirá, para termos *tres* Senadores por Estado, quando os Estados Unidos se contentam com *dois*?

Mas, claro está que a nossa receita não poderia competir com a outra. Tem a outra, para a politica brasileira, a superioridade incontestavel de acabar de converter o Congresso em verdadeira *ménagerie* dos capitães-móres da Republica, gente apaixonada pela criação das aguias de gallinheiro. A nossa, pelo contrario, apresenta a inferioridade lastimavel de reduzir o numero de ninhos para os afillhados. Congresso vasto, numeroso e de mão estendida ao suborno politico e ao suborno privado, isso sim!

Leva a breca a Constituição, com a moralidade publica e a garantia da independencia legislativa.

Mas não ha revisão *declarada* (*A Imprensa*, de 14 de Junho de 1899).

### SO' A' UNIÃO COMPETE SUBSIDIAR O CONGRESSO

As anomalias, de que se resente entre nós o regimen vigente, por exaggero do principio federativo, e a fraqueza, revelada no exercicio de uma forma de governo tão delicada, por uma nação que passou directamente da centralização imperial para a federação americana, sem um momento de escala pela independencia dos Estados, puzeram, ha muito, em dilemma a revisão da nossa Carta, ou a dissolução da existencia nacional. Rebeldes a essa evidencia, porém, os nossos homens politicos, todos ou quasi todos associados ás facções que vivem da industria dos governos locaes, em vez de atalhar o mal, que nos solapa, não cessam de aggravar-o, e estendel-o, desenvolvendo, por quantas medidas lhes suggere a phantasia, a occasião, ou o interesse, este já desequilibrado federalismo.

Em lugar de se restituir á União o que a incapacidade local lhe pilhou, cada dia vem trazendo novas abdicações do

poder central em favor dessa autonomia soberana, absorvida aos estudos interdictos pelos seus dynastas. E assim vae crescendo sempre, cada vez mais acelerado, esse movimento, que nos arrebatava para a dispersão dos elementos da nossa antiga integridade. São completamente refractarios os nossos homens de estado á percepção dos aspectos politicos e moraes nas grandes questões da nossa nacionalidade.

Hontem entregava o Governo da Republica ao de um dos Estados a guarda alfandegaria da nossa fronteira meridional. Phenomeno por si só bastante, para definir a nossa inconsciencia constitucional, esse attentado contra os fóros mais essenciaes da União consummava-se por mero arbitrio do poder executivo em presença do Congresso reunido e mudo. São funcções intransferiveis da administração central, que esta voluntariamente renuncia, pagando, ainda em cima, pela espoliação. A defesa das rendas federaes na zona tradicional do contrabando ficou incumbida, pois, ao functionalismo local, irresponsavel perante a União, mas por ella retribuido, para a representar.

Agora, por um processo opposto, a vingar o projecto de que ante-hontem nos occupavamos, em vez de ser a União quem pague aos funcionarios estadoaes, para exercerem funcções nacionaes, teriamos o exercicio destas retribuido aos funcionarios nacionaes pelo Governo dos Estados. Num caso, como no outro, porém, o resultado será sempre o mesmo: a atrophia crescente da União entre os Estados hypertrophiados.

Para certa gente, entre nós, as idéas politicas não têm entre si outra relação que a dos fragmentos de vidro pintado no kaleidoscopio. Quando a combinação actualmente em uso não lhe tóa, ou da sua pratica se origina, com effeito, damno manifesto, recorrem aos caprichos do acaso nesse mecanismo tão ao alcance de todos. Mechida a phantasia do reformador em busca de soluções, duas ou tres concepções rudimentares, que o mais fortuito encontro põe em contacto, sem a menor relação organica entre si, assumem-lhe aos olhos, num composto seductor pela sua simplicidade, a ap-

parencia de uma incognita decifrada. Não se imagina o numero de COLOMBOS, cada qual de ovo em punho, que essas miragens da ingenuidade politica improvisam nesta terra.

Muitas vezes tocam a extrema da excentricidade estas juxtaposições casuaes de idéas elementares. Mas o poder inventor, que apenas enxerga a harmonia superficial do ephemero conjuncto, não percebe a extravagancia, que realmente o caracteriza. A uma dessas aproximações infantis na sua candura deveremos provavelmente attribuir a novidade constitucional do systema de parceria applicado ao estipendio legislativo.

Deputados e Senadores, raciocina essa logica de *A B C*, quem os elege são os Estados. Logo, dos Estados são representantes. Justo é, portanto, que os Estados os remunerem. Não reparam que, se o receber do povo dividido em Estados a investidura pelo voto lhes communica a natureza de órgãos dos Estados, órgão igualmente dos Estados é o Presidente da Republica, nomeado por um systema de eleição que entre elles se parcella. Não consideram que, se a origem immediata do mandato parlamentar é estadual, inquestionavelmente nacional é a sua funcção. Não se lembram de que a Constituição Republicana prescreve, no art. 15: "*São órgãos da soberania nacional* o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciario", o que positivamente irmana os tres poderes constitucionaes no caracter de representações privativas da nação.

Em face especialmente desse texto, aliás mera expressão de uma idéa vulgar, bem se está vendo que os membros do Congresso não cessaram de ser, sob a Republica, os representantes *da nação*, que nessa missão superior se acha inteira a definição do seu papel, que, unidades componentes de um órgão da soberania nacional, não admite a dignidade, a autoridade, a integridade do seu munus que recebam de outro poder a compensação dos seus serviços, e que, se, attentando contra o imperio desta lei, convertermos em pensionista das Provincias federadas o órgão legislativo da União, não haverá motivo, para que amanhã não sejam si-

milhantemente pensionados pelos cofres estadoaes o orgão Executivo e o Judiciario, os Tribunaes e o Chefe do Estado.

Ainda bem que o nosso protesto, levantado ao primeiro rumor dessa tentativa, logrou atalhal-a, dando outra forma ao projecto annunciado. Infelizmente, porém, a modificação adoptada não evita os reparos, em que incorria a idéa primitiva.

Propuzera *A Imprensa*, em substituição della, tres alvitre concorrentes:

não subsidiar as prorogações parlamentares,  
reduzir a metade a deputação federal,  
reduzir os Senadores a dois por Estado.

O projecto, que acaba de emergir, fugindo, por evitar a revisão constitucional, ás duas medidas mais efficazes e justas da série, adopta unicamente a primeira, mas com uma feição, que a desnatura, a inutiliza, e a envolve nos vicios constitucionaes do alvitre anterior.

E' o que mostraremos (*O Subsidio Parlamentar. A Imprensa*, de 17 de Junho de 1899).

## O SUBSIDIO NAS PROROGAÇÕES

No projecto recentemente apresentado á Camara por um illustre Deputado paulista, a providencia de moralização e economia de que se cogitava quanto ao subsidio parlamentar, está enunciada nestes termos: "Nenhum Deputado terá subsidio durante as prorogações, *pago pela União*".

Todo o nosso apoio teria esta providencia, se não fosse a restricção, por onde a clausula termina. Mas a resalva ali posta descobre manifestamente o proposito de autorizar, durante as prorogações, o subsidio pago pelos Estados. Ora esta transacção nos parece absolutamente inadmissivel.

Considerada sob o aspecto das vantagens, que se trariam em mira com a gratuidade das prorogações, obvio é que frustraria em grande parte o beneficio almejado. Dois objectos, com effeito, se tinham em mente: por um lado,

alliviar o Thesoiro; por outro, disciplinar, moralizar e fecundar a actividade do Congresso, obtendo, por um meio indirecto, a elaboração prompta do orçamento, com o concurso igual de ambos os ramos do corpo legislativo. Governo e Congresso, este pelo receio de se ver sem subsidio, aquelle pelo de ficar sem orçamentos, redobraríam de esforço, por accelerar o trabalho, diligenciando cada qual liquidar com a minima perda de tempo a sua collaboração na tarefa commum. Mas esse proveito desaparecerá, desde que se consentir aos Deputados e Senadores embolsarem dos cofres estadoaes o estipendio, que a União lhes negar.

De outra parte, não nos parece que sejam de menosprezar os altos interesses da moralidade publica e da dignidade parlamentar na questão. Em se admittindo que o Governo dos Estados remunere as prorogações do Congresso Nacional, não se pôde contestar que este cairá directa e palpavelmente sob a dependencia dos Governos dos Estados. Haverá então uma força de predominio a favor dos Governos dos Estados sobre o Congresso Nacional, um vinculo de interesse e subordinação do Congresso Nacional á politica local. E esses laços de preponderancia e subalternidade, é a propria lei que os terá instituido. Não ha, presentemente, eleição no Brasil. Não ha, nos Estados, senão um poder: o Poder Executivo, dono dos outros dois. Se elle obtiver esse instrumento de corrupção contra a independencia do Congresso Nacional, este ficará tão positiva e immediatamente nas mãos dos Governadores, como já se lhes acham nas mãos os Congressos Estadoaes.

Se o subsidio fosse pago pelos estados, diz STORY, commentando a Constituição americana, “sobre introduzir desigualdades consideraveis na distribuição, podia reduzir os membros do Congresso *ao estado de dependencia servil, in a state of slavish dependence*”. Na convenção que formulou o pacto federal dos Estados Unidos, se tentou commetter aos Estados a retribuição dos seus representantes no Congresso (*Journal of Convention*, 150, 151). Mas não vingou a proposta. “Durante a confederação”, lembra o grande commen-

tador, “sob a qual cada Estado subsidiava os seus delegados ao Congresso, grandes males já se haviam experimentado por via desse facto, verificando-se então que sobre os Estados mui a miude actuavam interesses de ordem local, *em antagonismo com os interesses geraes e nacionaes*”. Alumiada por essa experiencia, de que agora não queremos fazer caso, a Constituição da grande republica norte-americana expressamente determinou que “os Senadores e Representantes receberão pelos seus serviços um subsidio, fixado por lei *e pago pelo thesoiro dos Estados Unidos: and paid out of the treasury of the United States*”.

Não declarou explicitamente a Constituição brasileira que o subsidio seria pago pelo thesoiro da União. Mas, se o não fez, é porque nenhuma necessidade havia de fazel-o. Não a havia, primeiro porque na phrase — “subsidio fixado pelo Congresso”, implicitamente se contém a idéa de pago pela nação; pois o Congresso não fixa outra despesa, além da nacional. E’ formal, no art. 34, 1.º, esse limite, aliás decorrente da propria funcção do Congresso no organismo constitucional: “Orçar a receita e fixar a despesa *federal*”. Tal necessidade não havia, em segundo logar; porque nunca, entre nós, se suscitára, neste assumpto, idéa divergente. Não a havia ainda, porque o alvitre do subsidio pago pelos Estados é manifestamente impossivel com o axioma politico e o texto constitucional (art. 15), que classifica o Poder Legislativo, com o Executivo e o Judiciario, como “*órgãos da soberania nacional*”.

A situação dos membros do Congresso, a este respeito, no Brasil, não se differença da que lhes assegura o direito politico na America do Norte. Ali “se subtrahiu ás soberanias locaes certa somma de questões, para as reunir em patrimonio pleno e exclusivo da soberania nacional. Desde logo, segundo a Constituição Federal, os representantes já não são representantes das localidades que os elegeram, mas representantes da União, *homens da União*”. (ROSSI: *Dr. const.*, vol. IV, p. 3-4). Por consequencia, concluindo com as palavras de STORY, “se se havia de conceder aos membros

do Congresso uma compensação pelos seus serviços, era da maior coherencia que fosse paga pelo thesoiro da União. Sendo o trabalho despendido em beneficio da nação, á nação competia remuneral-o”.

Que intuito animava os constituintes brasileiros, quando tomaram pela nação o compromisso de subsidiar o Congresso? Incontestavelmente o mesmo que inspirara a convenção norte-americana. “Adoptando a regra do subsidio”, escreve o egregio publicista americano, “tinha principalmente em vista a convenção a importancia de assegurar *a mais alta dignidade e independencia ao exercicio das funções legislativas*, bem como a justiça e o dever, incumbente a um povo livre, de resarcir aos cidadãos empregados no seu serviço os sacrificios impostos pelo desempenho dos seus cargos”. Mas não se concebe que a preservação dessa independencia e dignidade, objecto do subsidio, seja compativel com o pagamento delle por influencias estranhas á União e sujeitas, de mais a mais, como os Estados, á jurisdicção do Congresso.

Evidente e grosseira é, portanto, a inconstitucionalidade do artificio, engehado agora para perpetuar o vicio das prorogações, onerando, além do mais, com o custeio dellas, as finanças dos Estados, já sobrecarregadas com a remuneração dos Congressos locaes. Não ousam dar as mãos á severidade de uma medida purificadora. Apenas a adoptam, para a burlar completamente; e, para fugir á reforma de uma Constituição rôta por todas as costuras, animam desabusadamente a politica das violações constitucionaes.

Se o Pará e o Amazonas, nadando em oiro, podem brindar a miseria nacional com a offerta de navios de guerra e a retribuição dos seus representantes no Congresso, todos os outros Estados hoje se acham muito abaixo dessa magnificencia, e, menos endinheirados, ou não terão absolutamente meios, para entrar com o subsidio das prorogações, ou não se abalçarão a taes liberalidades senão á custa de sacrificios superiores ás suas forças.

Daqui um dilemma, onde sobresaee em relevo outro aspecto do attentado constitucional, tão sensível no expediente de que nos occupamos.

Ou, fazendo das fraquezas forças, os Estados mais pobres, para não ficar sem representantes nas prorogações, justamente quando a actividade parlamentar se entrega á parte mais séria da sua missão nacional, se submeterão ao encargo de pagar durante ellas os seus membros no Congresso; e teremos então este, contra o espirito e a letra da Constituição, subsistindo a expensas dos Estados, opprimidos, contra a letra e o espirito da Constituição pelo custeio de uma instituição federal.

Ou, inhibidos pela sua estreiteza de recursos, os Estados empobrecidos não poderão emparelhar, nesse sacrificio, com os opulentos, seguindo-se dahi o ficarem, precisamente na quadra parlamentar onde se elaboram as mais graves medidas legislativas, sem os seus representantes, cujas necessidades não são diversas das dos outros; e, nesse caso, veremos funccionar, nas prorogações, um Congresso mutilado por essa desigualdade, reduzido por ella á inconstitucionalidade crassa de representar apenas uma parte da União.

Como é que se não apanham logo á primeira vista estas enormidades, e se nos vem trazer como elementos de regeneração estas mezinhas de anarchia?

A razão é clara: cumpre transgredir a Constituição, para a não reformar (*A Imprensa*, de 28 de Junho de 1899).



**Art. 23.º** Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contractos com o Poder Executivo nem delle receber commissões ou empregos remunerados.

§ 1.º Exceptuam-se desta prohibição:

- 1.º As missões diplomaticas;
- 2.º As commissões ou commandos militares;
- 3.º Os cargos de accesso e as promoções legaes.

§ 2.º Nenhum Deputado ou Senador, porém, poderá acceitar nomeação para missões, commissões ou commandos, de que tratam os ns. 1 e 2 do paragrapho antecedente, sem licença da respectiva Camara, quando da acceitação resultar privação do exercicio das funcções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naquelles em que a honra e a integridade da União se acharem empenhadas.

#### **ANTECIPAÇÃO DAS GARANTIAS DA INDEPENDENCIA DO CON- GRESSISTA AO COMEÇO DA LEGISLATURA**

Na Constituição Federal, ainda o art. 23 determina que "nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contractos com o Poder Executivo, nem

delle receber commissões ou empregos remunerados”: e, como estas incompatibilidades são peculiares ao character dos mandatarios electivos do povo, cuja isenção, no exercicio do seu cargo de fiscaes do Governo, se destinam a assegurar — começando ellas a correr, desde que o Deputado ou o Senador *houver sido eleito*, a disposição do art. 23, encarada a sós, poderia autorizar a consequencia de que o periodo legislativo se instaure *com a eleição*.

Mas, aqui tambem, a illação razoavel dos termos do art. 23 cedeu á declaração inilludivel do texto do art. 17.

Num caso, como no outro, o direito constitucional da União instituiu que as garantias da isenção e independencia dos membros do corpo legislativo se antecipassem ao começo da legislatura, ao encetamento do mandato, afim de que a pressão ou a corrupção exercidas pelo Governo sobre os eleitos não viesse a actuar sobre a verificação de poderes e a organização do Parlamento (*Principios Constitucionaes da União*, Parecer. *Revista do Supremo Tribunal*, v. VIII, Rio, 1916, p. 129).

#### CONTRACTOS ENTRE CANDIDATOS AO CONGRESSO E O PODER EXECUTIVO

E' notorio que o illustre candidato pelo Piauhy (1) tinha com o governo um contracto pelo qual se obrigou á elaboração do Codigo Civil mediante certas e determinadas condições.

Não conhece as condições deste contracto; não pôde vel-o e acredita que o Senado, ou, pelo menos, em geral a maioria de seus membros, ou em todo o caso uma grande parte delles está a este respeito nas mesmas condições em que o orador se acha.

Não sabe se esse contracto se acha completamente desempenhado, de modo que tenham cessado de todo as rela-

---

(1) COELHO RODRIGUES (Nota de H. P.).

ções entre o candidato e o Governo, de modo que tenha desapparecido completamente a dependencia em que as estipulações deste accordo tinham collocado o candidato em relação á administração.

Na ausencia desses esclarecimentos, não póde firmar juizo completo sobre a materia.

Se é novo o assumpto no Senado, não o é todavia nas duas Camaras do Congresso.

Na Camara dos Deputados, o anno passado, suscitou-se a questão de uma incompatibilidade proveniente de relações semelhantes de um candidato para com o Governo.

Tratava-se do sr. Severo, eleito Deputado pelo Rio Grande do Norte.

O sr. UBALDINO DO AMARAL — As hypotheses são differentes.

O sr. RUY BARBOSA responde que a materia tinha já parecer; achava-se em discussão; foi no decorrer desta que um dos membros daquella Camara provocou a questão de incompatibilidade.

A Camara entendeu estudar esta questão e o parecer voltou á Commissão de Constituição e Poderes para examinar o caso e informar sobre o assumpto.

Houve então quem sustentasse que a incompatibilidade proveniente dessa especie de relações achava-se meramente na classe das incompatibilidades parlamentares.

O candidato não collocou a questão neste ponto de vista, e desistiu, por termo na Secretaria da Agricultura, do contracto celebrado com o Governo.

A Camara, não obstante, porém, julgou que a incompatibilidade era não parlamentar, mas eleitoral, e, a despeito da desistencia do candidato, o considerou inelegivel.

São observações que submete á consideração do Senado e especialmente da honrada Commissão (Discurso no Senado, a 6 de Maio de 1893. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 28 de Abril a 15 de Junho de 1893. V. I, Rio, 1893, ps. 26-27).

## COMMISSÕES MILITARES

Segundo uma das nossas folhas matutinas, o Supremo Tribunal Militar, em parecer unanime, opinou que os militares, membros do Congresso, *não podem* exercer commissões na entressessão parlamentar. Accrescenta o contemporaneo que o Governo se conformará com este juizo.

Não obstante, porém, a respeitabilidade da sua origem, ousaremos dizer que, se se acha enunciado tal qual se diz nessa versão, está manifestamente em erro contra o nosso direito.

Não soffre duvida que o Governo *tem o arbitrio de não prover* em missões militares, no intervallo de sessão a sessão, os officiaes com assento na representação nacional. Mas dahi a affirmar que *não tem o arbitrio de provel-os*, vae o espaço entre duas noções absolutamente diversas. Póde não os contemplar a administração nesses despachos. Dahi, porém, não se conclue que o não possa fazer. Antes o contrario precisamente estatuem as nossas leis fundamentaes.

Não nos poderão arguir de sympathias pela theoria favoravel á ampliação dos direitos do elemento militar no tocante ao eleitorado e á legislatura. Sempre nos manifestamos pelas incompatibilidades militares; e, em materia eleitoral, o principio mais consentaneo ao alto papel do exercito entre os povos livres é o que nega, em França, aos militares em serviço o direito de voto.

A França não é suspeita. No exercito ali reside a maior força politica e o elemento mais popular da nação. Comtudo, justamente agora, quando essa popularidade e essa força tocaram o zenith, o Presidente do Conselho DUPUY, oppondo-se á proposta, suggerida pelo socialista FOURNIÈRE, de conferir o suffragio aos militares, obteve, na Camara dos Deputados, uma maioria de dois terços, com esta vigorosa repulsa: “Este alvitre seria extremamente pernicioso. O paiz quer, e possui um exercito dedicado a salvaguardar a sua independencia. Não desejamos proporcionar aos officiaes o meio de descer á arena politica”.

Essa absoluta separação, comtudo, entre o serviço das armas e o serviço parlamentar, essa interdicção, não só da elegibilidade, como do voto, aos militares activos, não obstou a que se suscitasse ali a questão, ventilada agora entre nós, da sujeição dos officiaes a serviço da fileira nas entrepausas legislativas. Não podendo dar-se o caso com os militares do quadro activo, cabe, entretanto, a interrogação quanto aos reservistas e reformados. Esses, em tempo de guerra, formalmente os obriga a lei militar de 1872 a acudirem aos seus corpos, logo que se lhes ordene a mobilização. *Quid*, porém, se forem, como podem ser, Deputados, ou Senadores?

Neste ponto, muito ha que foi desenvolvida por DE LAMETH, na tribuna franceza, a verdadeira doutrina. E vale a pena de ouvir-o: tão salutar é a lição.

“Não se podem suspender momentaneamente”, dizia elle, “a beneficio de outras, as funcções legislativas. Ellas são incompativeis com as funcções militares. Um dos principios fundamentaes da Constituição é o de que os varios poderes são distinctos e separados entre si. Outro principio, não menos essencial, é o de que a legislatura se mantenha na mais absoluta independencia de toda autoridade, e, limitando toda a sua ambição á felicidade do povo, possa esquecer-se a si mesma, não entrevendo além outro estimulo, nem outra recompensa.

“Pela natureza das suas funcções e pela organização do exercito, o militar está immediatamente nas mãos do poder executivo; porque o rei é o chefe supremo do exercito. Nos termos da Constituição, todas as partes da força publica se hão-de empregar, sob as ordens do rei, na defesa do Estado contra o inimigo exterior. Mas, se todas as partes do exercito estão ás ordens do rei, dahi resulta naturalmente a consequencia de que *todos os Generaes são agentes do poder executivo*; pois agente do Poder Executivo é por certo aquelle, que ás ordens do poder executivo tem de obedecer. Ora, segundo a Constituição, o poder executivo deve ser exercido pelos seus agentes, sob a autoridade do rei. Logo, esses agen-

tes, responsaveis ao rei, *não podem ser, ao mesmo tempo, legisladores.*

“E como poderieis, senhores, alliar os principios dessa responsabilidade ao character de inviolabilidade, que a toda a parte acompanha o legislador? Dirão porventura que a inviolabilidade de um representante do povo se limita ao exercicio de suas funcções? Ainda aqui a Constituição se pronunciou em sentido contrario, declarando que elle não póde ser processado por delicto seja qual fôr, senão depois que o corpo legislativo admittir a accusação. Não vades, pois, introduzir nos vossos exercitos criaturas privilegiadas, que não ficariam adstrictas, como as outras, á disciplina militar, sendo mister uma resolução da Assembléa Nacional até para se lhes impor a detenção disciplinar. Não ponhaes nas mãos do mesmo individuo tamanha copia de poder. Não deixeis, sobretudo, o representante do povo á mercê do Poder Executivo, que dest’arte poderia dispor a cada passo dos mais distinctos membros da legislatura. Não consintaes, enfim, que o legislador entreveja outras recompensas, além das que deve esperar da estima e reconhecimento dos seus conterraneos simplesmente pelo exercicio das suas funcções. E, se vos acontecesse arredar-vos por momentos destes principios, não seria facil responder até onde nos poderia arrastar o desvio.

“Mais de uma vez se têm debuxado, nesta tribuna, os perigos, que correria a liberdade, se a Constituição autorizasse o Rei a commandar em pessoa os exercitos nacionaes. E quereriam agora que um General pudesse, ao mesmo tempo, ser legislador! Supponhamos instantaneamente um General ás portas de Paris com um exercito. Podeis responder qual seria a sua autoridade, quando, tendo assento entre vós, viesse apresentar-vos os votos do seu exercito? Conserando o seu titulo de legislador, ninguem lhe poderia negar o direito de suffragio entre vós, se o seu posto o approximasse da capital. Mas para que insistirmos em hypotheses, quando os factos nos ensinam o que seria para temer de um militar ousado, que exercesse ao mesmo tempo as funcções

de legislador. Não haveis de ter esquecido aquelle General famoso, que não veio a ser o tyranno de sua patria, senão commandar soberanamente o exercito, ao mesmo passo que se assentava, despota, no parlamento da Grã-Bretanha.

“Tem demonstrado sufficientemente a commissão o serem incompativeis as funcções militares com as legislativas. Provou, outrosim, que com a confusão desses poderes periclitaria a liberdade. Quer agora vos certificar de que não se póde interromper, ainda momentaneamente, o exercicio das funcções legislativas, para se assumir o de outras, sem que se desnature a representação nacional. Não pertence á Assembléa Nacional o Deputado: pertence ao povo, que o delegou, e tem a cada instante o direito de lhe exigir que só se occupe dos interesses populares.

“Nos paizes livres, todo logar de nomeação pelo povo ha-de considerar-se um cargo publico, instituido por elle para elle, e cujo exercicio nenhuma autoridade póde suspender. Entretanto, suspenso estaria o exercicio das funcções legislativas no legislador, que assumisse o mando de exercitos, antes de se demittir. Despreenchido ficaria, com effeito, o seu logar, privado estaria assim o povo de um dos seus representantes e desinteirada a representação nacional, uma das bases da Constituição. Ora, o que certo dia indulgenciasséis em favor de um membro desta Assembléa, porque não concederieis de outra vez a outro? Assim que, de consequencia em consequencia, irieis derivando para a subversão de todos os principios.

“Mas o que as circumstancias exigirem em quadras tempestuosas, em conjuncturas de confusão dos poderes, não nos pareceu licito admittir depois de adoptado o acto constitucional. Não podia o corpo legislativo, entendemos nós, discrepar dos principios; não lhe era dado em caso nenhum avassalar-se ás circumstancias. Cumpriria-lhe não tolerar excepções. *Cessasse de ser legislador o militar, a quem se confiasse o commando de um exercito*”.

Estudando o assumpto, o General IUNG, em uma das suas obras, applaude sem reserva estas opiniões. “São as idéas

sãs”, diz elle. “Desde o momento em que um militar faz parte de uma Camara, é mandatario da nação. Já não tem direito a accesso, nem a remunerações especiaes. E’ uma especie de inactividade voluntaria, por que vae passar *durante o decurso da legislatura toda*”.

Eis ahi a doutrina franceza, e, a nosso ver, a boa doutrina, a doutrina racional, a que a natureza das instituições representativas nos impõe. Ante os corollarios que da essencia dellas necessariamente resultam, o membro militar do Congresso não se póde alternar entre a legislatura e o quartel. Desde que recebeu o mandato politico, já lhe não cabe volver ao regimento. Uma vez que o escrutinio popular o nomeou fiscal e juiz do Presidente da Republica, não se comprehende que esteja ás ordens do Ministerio da Guerra. Abertas, ou encerradas as Camaras, legislador é sempre o legislador; e não se concebem legisladores subalternos ao Poder Executivo.

Esses os principios. Na região dos principios a decisão do Supremo Tribunal Militar, pois, é inexpugnável.

Infelizmente, porém, está, nesta parte, em contradicção com os principios a Constituição Republicana, contra a qual, seduzida pelos principios, se rebellou aquella alta corporação. Admittindo a elegibilidade do militar, o Pacto de 24 de Fevereiro, para ser consequente, devia submettel-o ao principio geral, que veda ao representante da nação acceitar nomeações do Governo. Mas fez o contrario: incluiu-o enumeradamente entre as excepções.

E’ peremptorio o texto do art. 23, § 1.º, n. 2:

“Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contractos com o poder executivo, nem delle receber commissões ou empregos remunerados.

“*Exceptuam-se* desta prohibição:

“AS COMMISSÕES OU COMMANDOS MILITARES”.

Entre o que dispõe esta clausula, e o que o Supremo Tribunal Militar decide, a opposição é diametral.

Terminantemente preceitúa a lei fundamental que o

membro do Congresso *póde receber do poder executivo commissões, ou commandos militares.*

E o Supremo Tribunal Militar declara que *não póde.*

Estão em conflicto as duas entidades. Uma ha-de preponderar. Ou a Constituição vence o Supremo Tribunal Militar. Ou este revoga a Constituição.

Nós pronunciar-nos-íamos pela primeira saida. O Governo pende para a segunda, será possível?

Perceberíamos que, para governo do seu Governo, o Chefe do Estado adoptasse, de portas a dentro, com os seus Ministros, a praxe de não dar commissões militares a membros do Congresso. Estava no seu direito. Para assentar nisso, porém, não necessitava de consultar aquelle Tribunal, que não se instituiu, por alumiar a consciencia politica da administração. As questões, a cujo respeito póde ouvil-o o Executivo, são as designadas no decr. n. 149, de 18 de Julho de 1893, art. 5.º, § 5.º; a saber: as que versarem “sobre economia, disciplina, direitos e deveres das forças de terra e mar e classes annexas”. Não se tractando, na especie, de economia, disciplina, ou deveres, o objecto da consulta haviam de ser *os direitos* desse genero de militares. Foi, portanto, uma questão *de direito* o que se pretendeu resolver, e o que se pensa ter resolvido.

Mas, quando se resolve contra a Constituição, nada se resolveu. Contrarias a ella, deixam de ser soluções as proprias sentenças passadas em julgado.

Depois, em rigor, a questão não era de direito *militar*, como cumpriria que fosse, para se estabelecer a competencia peculiar daquelle corpo, cumulativamente judiciario e consultivo em coisas militares. Tractava-se mais de uma questão *constitucional*: de uma incompatibilidade parlamentar. Faltava, portanto, no caso, a caracteristica da especialidade incumbida ás funcções do Supremo Tribunal Militar.

Como quer que seja, a consulta foi tão descabida e esteril nos seus resultados, quanto injuridica e falsa na ma-

teria da sua resposta; porque, como norma de direito, é nula, e inutil como justificação do arbitrio presidencial.

Mais uma vez se está palpando o em que consiste a diferença real entre o revisionismo e o anti-revisionismo. Um e outro confundem-se no ponto de partida, reconhecendo ambos que a Constituição precisa ser reformada. Onde se estabelece a divergencia, é nos meios de reformal-a. Querem os revisionistas que a Constituição se reforme constitucionalmente, por actos da soberania nacional. Os outros pregando á bocca cheia a immutabilidade da Constituição, vão-n'a reformando a golpes de Estado, a golpes de abuso e a golpes de sophisma.

Ahi têm a sinceridade anti-revisionista (*A Imprensa*, de 13 de Janeiro de 1899).

Art. 24. O Deputado ou Senador não pôde também ser presidente ou fazer parte de directorias de bancos, companhias ou empresas que gozem dos favores do Governo Federal definidos em lei.

Parapho unico. A inobservancia dos preceitos contidos neste artigo e no antecedente importa perda do mandato.

#### INELEGIBILIDADE EM VIRTUDE DE ISENÇÃO, REDUCÇÃO DE DIREITOS, IMPOSTOS OU TA- XAS FEDERAES

A Constituição da Republica, no art. 24, estabelece que “o Deputado ou Senador não pôde ser presidente ou fazer parte de directorias de bancos, companhias ou empresas, que gozem dos favores do Governo Federal definidos em lei”.

Evidentemente, se ao membro do Congresso Nacional vedado é occupar taes posições, o cidadão, que taes situações occupar, não poderá ser eleito membro do Congresso Nacional. Da incompatibilidade, aqui, pela natureza dos seus motivos, resulta, logicamente, a inelegibilidade.

Ao menos assim o tem entendido o Congresso Nacional, na lei n. 35, de 26 de Janeiro de 1892, art. 31, e na lei n. 1.269,

de 15 de Novembro de 1904, art. 107, § 1.º, n. V, disposições essas nas quaes, enumerando, em obediencia ao art. 24 da Constituição, “os favores do Governo Federal”, que ella encarregou o Poder Legislativo de especificar, declara não poder ser eleito Deputado ou Senador o cidadão presidente ou director de banco, companhia, ou empresa, que gozar algum dos favores do Governo Federal ali mencionado, entre os quaes se particularizam a isenção e a redução de direitos, impostos ou taxas federaes constantes de lei ou contrato.

Segundo pensamento constitucional, bem desenvolvido pelo sr. JOÃO BARBALHO (*Commentario*, pag. 74), “esses favores estabelecem ligação e dependencia entre o Poder Executivo e os membros do parlamento que são parte de directorias e empresas por aquelle favorecidas, os quaes perdem, assim, a necessaria isenção e imparcialidade, para se occuparem de actos officiaes, de que tiver de conhecer o Congresso”.

Se, pois, a inelegibilidade resulta dessa dependencia, e essa dependencia provém desses favores, claro está que as isenções e reduções tributarias, a que se referem as leis eleitoraes, não constituem os favores, de que se trata, senão quando os bancos, companhias ou empresas delles gozarem por contratos *especiaes* do Governo com essas empresas, essas companhias, esses bancos, ou leis *especiaes* que em relação a taes entidades se decretarem.

Num ou noutro caso o ascendente adquirido pelo Governo sobre os bancos, empresas ou companhias, em quem houver recaído a mercê, é incontestavel, ora pela boa ou má vontade com que fica ao seu arbitrio proceder na execução do contrato, facilitando-a, ou ensanchando-a, ora pela sua influencia decisiva sobre as maiorias parlamentares, actuando, para que se reduzam, ou alarguem-se, mantenham, ou suspendam as isenções concedidas.

Dest’arte, ligados ao Governo, já pela esperanza, já pelo receio, ora de exigencias ou recusas, os membros do Congresso Nacional que em taes bancos, empresas ou compa-

nhas exercerem funções de administradores, não se poderão desempenhar do mandato legislativo com a independência especial aos seus deveres.

Mas de todo em toda outra é a solução, quando, na hypothese que se encara, não se trata de mercês particularmente liberalizadas a certa e determinada pessoa collectiva (empresa, companhia, ou banco), mas de isenções *geraes*, estabelecidas como na especie vertente em beneficio de toda uma classe.

A lei que declarou immunes a certas categorias de impostos da União os machanismos e instrumentos agricolas, criou uma situação juridica de immuniidade tributaria extensiva a toda a lavoura.

Dahi deriva, não um caso *de favor* peculiar a uma individualidade ou a uma associação determinada, mas a emergencia de um *direito* independente, em que todos os lavradores participam, no tocante a todos os artigos agricolas, que a lei abrange na isenção geral.

Não existe, portanto, a dependencia, contra a qual serve de cautela a incompatibilidade estatuida no art. 24.º da Constituição, e, conseguintemente, não cabe a invocação dessa inconstitucionalidade.

Estendel-a de uma situação a outra seria adoptar uma intelligencia ampliativa da lei, quando, pelo contrario, a sua interpretação não póde, segundo as regras mais comezinhas, deixar de ser rigorosamente estricta; visto como estricta a hermeneutica, a que estão sujeitas as normas derogatorias do direito *commum*, em cujo numero sobresaem as que restringem aos cidadãos a elegibilidade e ao povo a livre escolha dos seus representantes (*Parecer. O Imparcial*, de 19 de Maio de 1915).

AS LIBERALIDADES INDICADAS  
NA PROIBIÇÃO CONSTITU-  
CIONAL NÃO COMPREHEN-  
DEM AS OPERAÇÕES DE CA-  
RACTER COMMERCIAL

Os favores do Governo Federal, a que allude o art. 24 da Constituição, acham-se definidos na lei n. 35, de 26 de Janeiro de 1892, art. 31. Mas parece que, dando por typo ás “subvenções”, que ali menciona, as “garantias de juros” (“garantias de juros, ou outras subvenções”, reza o texto), só contempla elle as subvenções analogas ás garantias de juros, isto é, os auxilios que incorporam no patrimonio das empresas subvencionadas, que ellas não pagam, não devolvem, não restituem.

Ora, na hypothese, o auxilio ministrado, consoante ao decreto n. 12.921, do corrente anno, é, como elle mesmo declara no seu art. 1.º, principio e § 1.º, outorgado “*a titulo de emprestimo*”, com o juro annuo de 5%, amortizado em prestações annuaes, resgatado no prazo maximo de dez annos, e abandonado, accrescenta o art. 3.º, letra *e*, com “*a hypotheca de todos os bens e direitos da empresa ao Governo até á restituição completa de todo o auxilio recebido*”.

Não se trata, portanto, de uma *subvenção*, no significado, entre nós technico desta palavra, mas de uma operação realmente commercial, com juros, amortização, resgate e garantia hypothecaria de todos os haveres do mutuario, como os emprestimos com emissão de obrigações.

Quando mesmo, porém, não fosse, como me parece, rigorosamente verdadeira esta doutrina, e houvessemos de confundir um emprestimo hypothecario, assignalado por todos os traços caracteristicos dos contractos desta natureza, com os “favores”, a saber, *as liberalidades* indicadas no art. 24 da nossa Constituição, ainda assim, o que por elle vemos defeso ao Deputado ou Senador, é “fazer parte de directorias de bancos, companhias, ou empresas, *que gozem*” de taes favores (*O Senador Ruy Barbosa ao Publico. Jornal do Commercio*, de 24 de Julho de 1918).

Art. 25.º O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões.

## DELIMITAÇÃO DE ESPHERAS DOS ESTADOS E DA UNIÃO

Parece-lhe não estar decidido ainda se o Ministro do Gabinete presidencial pôde reunir na sua pessoa as funções de Governador de um Estado.

Parece-lhe também não estar decidido ainda que um Governador pôde ao mesmo tempo reunir em si a qualidade de membro de um Tribunal Federal.

Parece-lhe ainda mais não estar decidido se um cidadão deste paiz pôde ou não ocupar o cargo de Governador no seu Estado e o cargo de membro do Senado.

Respondendo a um aparte do sr. AMARO CAVALCANTI, o orador diz que este aparte vem demonstrar que se vae ver os Ministros exercerem o logar de proconsulados nos Estados.

Crê que os principios fundamentaes no systema adoptado são tão claros e transparentes no seu espirito como nas suas grandes idéas, delimitando essas funções.

As Constituições dos Estados não podem intervir na materia da União Federal; se estas Constituições vierem fazer

crer que um membro do Governo póde exercer no Estado as funções de Governador, essa Constituição exorbitará e a sua decisão é inconstitucional.

Ha uma confusão de espheras dos Estados e da União, que é a negação absoluta do systema federativo.

O seu pensamento foi provocar a attenção do Senado a respeito deste assumpto, para que elle forme a sua opinião; se está em erro ou se a Republica Federal é esta que se vê, se é a continuação do antigo systema firmado sobre a hypocrisia, ou se é preciso começar-se uma nova propaganda, porque não foi esta Republica que se tinha em vista, e que é a negação absoluta desse regimen.

Em outros paizes onde esta fórmula de governo se estabeleceu, não póde haver duvida sobre assumptos dessa natureza; duvidas taes nunca se suscitaram nos Estados Unidos, mas os actos contrahidos no antigo regimen não podem accommodar-se á simplicidade e severidade do regimen federativo.

São estas as idéas que o orador procura defender, sem nenhum resentimento pessoal, defendendo-as apenas com o calor que lhe dá uma profunda convicção.

E' por isso que o orador com outros membros offerecen á sua consideração o seguinte projecto, que pede licença para ler (*lê*):

### PROJECTO

Art. 1.º São incompatíveis desde a investidura os cargos federaes e os estadoaes, salvo em materias de ordem puramente profissional, scientifica ou technica, que não envolvam autoridade administrativa, judiciaria ou politica, na União, ou nos Estados.

Art. 2.º Perderá o cargo federal, de ordem politica, judiciaria ou administrativa, que occupar, o cidadão que aceite função ou emprego do Governo, ou na administração dos Estados.

Art. 3.º O cidadão que tiver exercido o cargo de Go-

vernador ou Presidente nos Estados, antes de seis mezes após o termo dessas funcções, não poderá ser nomeado para os de Ministro no Governo Federal.

Sala das sessões, 20 de Junho de 1891. — RUY BARBOSA. — AMARO CAVALCANTI. — GOMENSORO. — CAMPOS SALLES. — UBALDINO DO AMARAL. — E. WANDENKOLK (Discurso no Senado, em 20 de Junho de 1891. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 5 de Junho a 15 de Julho de 1891. Vol. I, Rio, 1891, ps. 93-94).



Art. 26.º São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

1.º Estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistavel como eleitor;

2.º Para a Camara, ter mais de quatro annos de cidadão brasileiro, e, para o Senado, mais de seis.

Esta disposição não comprehende os cidadãos a que se refere o n. 4 do art. 69.

## REGRAS DE ELEGIBILIDADE

Veja-se o art. 26. Que determina elle? Que o cidadão “alistavel como eleitor” não póde ser eleito Deputado, se a essa condição não juntar a de ter quatro annos de nacionalidade no Brasil, e, outrosim, que, se de nacionalidade brasileira não tiver seis annos, não poderá ser eleito Senador.

Eis os seus termos formaes:

“São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

“1.º, Estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro, e *ser alistavel como eleitor.*”

“2.º, Para a Camara, ter mais de quatro annos de cidadão brasileiro, e, para o Senado, mais de seis”.

Nem é tudo. Quanto á elegibilidade para o Senado, o art. 26 tem o seu complemento no art. 30, que dispõe:

“O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 annos”.

A cada uma dessas dignidades, portanto, corresponde um grupo de condições diversas.

Para a Camara:

- 1.º, ser alistavel como eleitor;
- 2.º, ter mais de quatro annos de cidadão.

Para o Senado:

- 1.º, ser alistavel;
- 2.º, ter de cidadania mais de seis annos;
- 3.º, contar mais de 35 de idade.

Volva-se agora ao art. 41, já transcripto nestas allegações. Que reza elle? Que, para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente, são condições especiaes:

- 1.º, ser brasileiro nato;
- 2.º, estar no exercicio dos seus direitos politicos;
- 3.º, contar mais de 35 de idade.

Logo, a ser verdadeiro o argumento *a contrario*, a se admittir que do art. 70, § 2.º, resulte a proposição universal de que “todos os alistaveis são elegíveis”, teriamos de concluir que aquelle artigo, embora existente na mesma lei constitucional, revoga os artigos 26, 30 e 41, § 3.º, que, nessa lei, o precedem. Seria, em legislação, o primeiro exemplo de textos successivos de uma só lei, o ultimo dos quaes abrogasse os anteriores. Porque, na especie, impossivel fôra a co-existencia da ultima dessas disposições com as antecedentes. Uma clausula legislativa que imponha como condição unica e exclusiva da elegibilidade a alistabilidade, não se poderia conciliar, de modo nenhum, com outras clausulas im-

perativas do mesmo acto, que, para a elegibilidade, addicionam á alistabilidade, como igualmente essenciaes, cinco outras condições distinctas.

Portanto, ou havemos annuir ao desatino de que o art. 71, ageitado, no seu § 2.º, a essa intelligencia, raspou da Constituição aquelles tres outros artigos, ou teremos de repellir a interpretação, que a tal desvario nos arrasta, como destemperada, indecente e rizivel.

O caso merece pensado e repensado. Note-se bem a que ponto delira aqui o argumento *a contrario*. Se o marechal HERMES, na qualidade meramente de cidadão brasileiro, ao que sustenta esse raciocinio, é elegivel á presidencia e, portanto, com maioria de razão, á Camara e ao Senado, pelo motivo de que, á vista do art. 70, § 2.º, todos os cidadãos brasileiros, simplesmente como taes, gozam da elegibilidade para Deputado, Senador e Presidente da Republica, então pôde ser eleito Deputado o não alistavel e o naturalizado ha menos de quatro annos, contra o disposto na Constituição, art. 26; pôde ser eleito Senador o inalistavel e o naturalizado ha menos de seis annos, contra o instituido no mesmo artigo; podem ser eleitos Vice-Presidente, ou Presidente, o brasileiro naturalizado, o não alistavel, o menor de 35 annos, o Presidente em exercicio, o Vice-Presidente, que exercer a Presidencia no derradeiro anno do periodo presidencial, os parentes consanguineos e affins, no 1.º e 3.º gráus, do Presidente e Vice-Presidente em exercicio e os Ministros de Estado, contra o determinado na Constituição, art. 41, § 3.º, art. 43, preambulo, e § 1.º, art. 47, § 4.º e art. 50.

Não é assim? Não annuis a que assim seja? Não podeis admittir que se dêem como elegiveis para a Camara, ou o Senado, a Vice-Presidencia, e a Presidencia, cidadãos, a quem os textos mais explicitos da lei constitucional recusam categoricamente a elegibilidade? Toda a razão tendes. Assizadamente, não seria licito opinar de outro modo. Mas, neste caso, o que se segue, vem a ser que é radicalmente nescio o argumento *a contrario sensu*, apoiado na clausula constitucional do art. 70, § 2.º. E então haveis de reconhecer que,

além das condições de capacidade geral para o exercício dos direitos políticos, fixadas no art. 70 da Constituição, prevalecem, adicionalmente a essas, as condições de capacidade especial, averbadas na Constituição, arts. 26 e 41, § 3.º, art. 43, art. 47, § 4.º, e art. 50, para o ingresso á Camara, ao Senado e á magistratura suprema da nação (1).

O paragrapho terminal do art. 70, por conseguinte, não faz senão excluir, sem excepção alguma, do numero dos elegiveis os cidadãos, cuja incapacidade politica se acha decretada no paragrapho anterior e na clausula inicial desse artigo. Depois de estabelecer como requisitos de idoneidade para o eleitor o titulo de cidadão, a idade maior de vinte e um annos, mais o alistamento na forma da lei, e vedar em absoluto o alistamento aos mendigos, aos analphabetos, aos soldados razos e aos religiosos professos, pronuncia essa clausula a inelegibilidade geral daquelles cuja inalistabilidade acaba de regular. Estes são inadmissiveis a todo e a qualquer cargo electivo, de ordem federal ou estadoal. Em todo o seu texto, pois, o art. 70 não cogita senão de *alistaveis, inalistaveis e inelegiveis*. A' *elegibilidade* não contém referencia nenhuma.

E' unicamente com respeito a cada um dos cargos electivos da União que a nossa lei constitucional dita as regras da elegibilidade. Desta, relativamente ás funções electivas estadoaes e municipaes, não cabia á Constituição da Republica occupar-se. Ora não ha, no paiz, outras dignidades federaes providas mediante eleição popular, senão as de Senador e Deputado, Presidente e Vice-Presidente. Pois bem: cada um destes mandatos politicos tem as suas condições de elegibilidade peculiares, estipuladas em artigos distinctos da Constituição. Os elegiveis para a Camara estão classificados no art. 26. Os elegiveis para o Senado, é o concurso do art. 26 com o art. 30 que os indica. Os elegiveis á Presidencia e Vice-Presidencia, temol-os definidos pelo conjuncto do art. 41, § 3.º, com o art. 43, o art. 47, § 4.º e o art. 50.

---

(1) ANDRADE FIGUEIRA: *Ainda a Inelegibilidade do Marechal*. *Diario de Noticias*, 29 de Março de 1910.

## DIFFERENÇA DE REQUISITOS PARA ELEGIBILIDADE AO CONGRESSO E A' PRESIDENCIA DA REPUBLICA

Buscar, portanto, a *elegibilidade presidencial*, com que presenteiam o Marechal HERMES, na disposição do art. 70, § 2.º, onde não se cogita senão da *inelegibilidade dos inalistaveis*, é usar com o nosso direito constitucional do mesmo processo, de que usam com o suffragio do povo os estellionatarios eleitoraes. Faz vergonha ter de analysar a sério, ante um Congresso Nacional, parlapatices desta marca.

Sejam quaes forem, porém, as rabularias, que se arguiarem, desde que, á vista dos textos categoricos, ninguem póde ser eleito Vice-Presidente, ou Presidente da Republica, se não reunir em si todos os elementos de idoneidade taxados nesses quatro textos constitucionaes, sobre a candidatura do Marechal HERMES recae, sem evasão possivel, a evidencia literal do art. 41, § 3.º, com as suas tres exigencias inexoraveis, das quaes a segunda consiste em que o candidato esteja, ao tempo da eleição, no exercicio dos direitos de eleitor, isto é, se ache inscripto no alistamento eleitoral.

Estranham esta condição, pela sua singularidade. Não ha, realmente, negal-a. Para poder ser eleito Deputado, basta estar entre os alistaveis. Basta caber entre os alistaveis, para estar, por este lado, nas condições de eleição para Senador. Mas para aspirar á de Presidente, ou Vice-Presidente, não vale ser alistavel; tem-se de ser *alistado*. E', pois, o caso unico, a que se impõe este dictame.

Mas não ha de que nos maravilhemos; porquanto não é este só, dentre os requisitos do art. 41, § 3.º, o que se resente de ser exclusivamente peculiar á eleição para esses dois cargos. Os cidadãos naturalizados podem ser eleitos Deputados e Senadores. Mas Presidente, ou Vice-Presidente, só r ser eleito o brasileiro nato.

Já se vê que, da parte do legislador *constituçibilidade do* e com obvias razões, mui sabiamente pondera' de 1910).

além das condições de capacidade geral para o exercício dos direitos políticos, fixadas no art. 70 da Constituição, prevalecem, adicionalmente a essas, as condições de capacidade especial, averbadas na Constituição, arts. 26 e 41, § 3.º, art. 43, art. 47, § 4.º, e art. 50, para o ingresso á Camara, ao Senado e á magistratura suprema da nação (1).

O paragrapho terminal do art. 70, por conseguinte, não faz senão excluir, sem excepção alguma, do numero dos elegiveis os cidadãos, cuja incapacidade politica se acha decretada no paragrapho anterior e na clausula inicial desse artigo. Depois de estabelecer como requisitos de idoneidade para o eleitor o titulo de cidadão, a idade maior de vinte e um annos, mais o alistamento na forma da lei, e vedar em absoluto o alistamento aos mendigos, aos analphabetos, aos soldados razos e aos religiosos professos, pronuncia essa clausula a inelegibilidade geral daquelles cuja inalistabilidade acaba de regular. Estes são inadmissiveis a todo e a qualquer cargo electivo, de ordem federal ou estadual. Em todo o seu texto, pois, o art. 70 não cogita senão de *alistaveis, inalistaveis e inelegiveis*. A' *elegibilidade* não contém referencia nenhuma.

E' unicamente com respeito a cada um dos cargos electivos da União que a nossa lei constitucional dita as regras da elegibilidade. Desta, relativamente ás funcções electivas estadoaes e municipaes, não cabia á Constituição da Republica occupar-se. Ora não ha, no paiz, outras dignidades federaes providas mediante eleição popular, senão as de Senador e Deputado, Presidente e Vice-Presidente. Pois bem: cada um destes mandatos politicos tem as suas condições de elegibilidade peculiares, estipuladas em artigos distinctos da Constituição. Os elegiveis para a Camara estão classificados no art. 26. Os elegiveis para o Senado, é o concurso do art. 26 com o art. 30 que os indica. Os elegiveis á Presidencia e Vice-Presidencia, temol-os definidos pelo conjuncto do art. 41, § 3.º, com o art. 43, o art. 47, § 4.º e o art. 50.

---

(1) ANDRADE FIGUEIRA: *Ainda a Inelegibilidade do Marechal*. *Diario de Noticias*, 29 de Março de 1910.

## DIFFERENÇA DE REQUISITOS PARA ELEGIBILIDADE AO CONGRESSO E A' PRESIDENCIA DA REPUBLICA

Buscar, portanto, a *elegibilidade presidencial*, com que presenteiam o Marechal HERMES, na disposição do art. 70, § 2.º, onde não se cogita senão da *inelegibilidade dos inalistaveis*, é usar com o nosso direito constitucional do mesmo processo, de que usam com o suffragio do povo os estellionatarios eleitoraes. Faz vergonha ter de analysar a sério, ante um Congresso Nacional, parlapatices desta marca.

Sejam quaes forem, porém, as rabularias, que se arguiarem, desde que, á vista dos textos categoricos, ninguem pôde ser eleito Vice-Presidente, ou Presidente da Republica, se não reunir em si todos os elementos de idoneidade taxados nesses quatro textos constitucionaes, sobre a candidatura do Marechal HERMES recae, sem evasão possivel, a evidencia literal do art. 41, § 3.º, com as suas tres exigencias inexoraveis, das quaes a segunda consiste em que o candidato esteja, ao tempo da eleição, no exercicio dos direitos de eleitor, isto é, se ache inscripto no alistamento eleitoral.

Estranham esta condição, pela sua singularidade. Não ha, realmente, negal-a. Para poder ser eleito Deputado, basta estar entre os alistaveis. Basta caber entre os alistaveis, para estar, por este lado, nas condições de eleição para Senador. Mas para aspirar á de Presidente, ou Vice-Presidente, não vale ser alistavel; tem-se de ser *alistado*. E', pois, o caso unico, a que se impõe este dictame.

Mas não ha de que nos maravilhemos; porquanto não é este só, dentre os requisitos do art. 41, § 3.º, o que se resente de ser exclusivamente peculiar á eleição para esses dois cargos. Os cidadãos naturalizados podem ser eleitos Deputados e Senadores. Mas Presidente, ou Vice-Presidente, só poderá ser eleito o brasileiro nato.

Já se vê que, da parte do legislador constituinte houve, e com obvias razões, mui sabiamente ponderadas, o propo-

sito especial de cercar a elegibilidade, quanto ás candidaturas presidenciaes e vice-presidenciaes, de condições mais numerosas e severas que as impostas a todos os outros cargos de eleição popular.

Não era justo que com as condições de elegibilidade á Presidencia e á Vice-Presidencia da Republica se mostrasse a Constituição mais exigente do que nas que poz á idoneidade para todos os outros cargos politicos electivos da União? Evidentemente.

“Salta aos olhos a differença entre o Presidente da Republica, para o qual a Constituição exige o ser cidadão nato, e estar no exercicio dos seus direitos politicos, de que é titulo forçado e prova provada o alistamento, e os cargos de Senadores e Deputados, para os quaes, de accôrdo com a nossa tradição legislativa, se exigiu a *posse dos direitos de cidadão e os requisitos de eleitor*, embora não alistado, deixando, assim, ao eleitorado maior amplitude na escolha.

“Senadores e Deputados são individuos, membros e partes componentes de corporações deliberativas, que funcionam em commum após discussão contradictoria, são influenciados pela opinião, da qual saem, e para a qual voltam, contrastados em seus votos pelo “véto” presidencial. A maior latitude deixada ao eleitorado nenhum mal póde acarretar e, antes só beneficio.

“Não assim o Presidente da Republica, que é o Chefe do Poder Executivo, o mais activo dos poderes constituídos, tendo á sua disposição o exercito e a armada, a administração civil em todos os seus gráus, a diplomacia, o patronato civil e militar; representa a nação, e lhe dirige os destinos, por si só, sem o concurso de um conselho de governo, ou, sequer, do conselho dos seus Ministros, todos irresponsaveis, exercita, com a audiencia do

Congresso, muitas de suas mais sérias attribuições, outras provisoriamente em sua ausencia, participa do Poder Legislativo pelo “vêto” e pela iniciativa das medidas, do Judiciario pela nomeação dos Magistrados e pelo perdão ou commutação das penas; declara e faz a guerra, commanda o exercito e a armada, dirige toda a politica externa, nomeia o corpo diplomatico, celebra negociações e tratados com os Estados estrangeiros, etc.

“Nomear para tão alto cargo o cidadão que não é nativo, senão naturalizado, e o cidadão que não exerce de facto e direito seus direitos politicos, chega a ser tão absurdo e irracional quanto o nomear o ignorante e o incompetente” (1).

#### ESCALA DE PROGRESSÃO ASCENDENTE

Nos requisitos de admissibilidade ás diferentes funcções politicas, do eleitor até ao Presidente, seguiu a Constituição, com passos reflectidamente medidos, uma escala de progressão ascendente.

Ao eleitorado averbou de inadmissiveis:

- 1.º Os menores de 21 annos;
- 2.º Os mendigos;
- 3.º Os analphabetos;
- 4.º As praças de prêt;
- 5.º Os religiosos professos. (Art. 72.)

Para a Camara triennial declarou inelegiveis:

- 1.º Os inadmissiveis ao eleitorado;
- 2.º Os eleitores naturalizados ha menos de quatro annos. (Art. 26.)

---

(1) CONSELHEIRO ANDRADE FIGUEIRA: *A Inelegibilidade do Marechal Hermes* (Diario de Noticias de 28 de março de 1910).

De inelegíveis para o Senado classificou:

- 1.º Os inelegíveis para a Camara;
- 2.º Os elegíveis para a Camara, que contarem menos de seis annos de naturalizados. (Art. 26.)
- 3.º Os menores de 35 annos. (Art. 30.)

Da Presidencia e Vice-Presidencia, emfim, excluiu como inelegíveis:

- 1.º Os inelegíveis para o Senado. (Art. 41 § 3.º, 3.º).
- 2.º Os elegíveis para o Senado, que:
  - 1.º, não forem brasileiros natos (Art. 41 § 3.º, 3.º);
  - 2.º, não estiverem no exercicio dos direitos politicos. (Art. 41 § 3.º, 2.º).

A ordem gradativa aqui, note-se bem, não se observa só quanto ao numero de requisitos, mas ainda, em cada um, quanto á sua intensidade e extensão.

Primeiramente, no que toca á idade, para o Deputado, como para o eleitor, basta a de 21 annos. (Arts. 70 e 26, 1.º.) Para Senador e Presidente já se requer a de 35. (Arts. 30 e 41, § 3.º.)

Depois, no que respeita á nacionalidade. Para se alistar eleitor, basta ser cidadão. O individuo, que se acaba de naturalizar, póde, acto continuo, inscrever-se no eleitorado (Art. 70, pr.). Mas, para aspirar á deputação, já será necessario ter quatro annos de cidadão brasileiro. Para ser candidato ao Senado, já se lhe exigem seis de naturalização (Art. 26). Da Presidencia e Vice-Presidencia, emfim, estão absolutamente excluidos os naturalizados, só se admittindo a esses dois cargos os cidadãos natos (Art. 41, § 3.º, 1.º).

No que entende, por derradeiro, com a condição dos direitos politicos, não é menos sensivel o cuidado attento da nossa lei fundamental com a gradação progressiva, que acabamos de ver sobre os outros requisitos. Do pretendente ao

alistamento apenas se estipula que se haja de mostrar habilitado com o elemento preparatorio, a qualidade preliminar a todo o direito politico: o titulo *de cidadania* (Art. 70, pr.). Com o aspirante ao mandato legislativo, porém, já é maior a exigencia. Não basta ser cidadão, é mistér que seja cidadão *alistavel* (Art. 26, 1.º). Para a dignidade presidencial, emfim, a severidade sóbe ainda um grau: não basta ser cidadão alistavel; cumpre que seja cidadão *alistado*. Não basta ser apto para eleitor; deve ser effectivamente membro do eleitorado (Art. 41, § 3.º, 2.º). O alistavel tem o gozo dos direitos politicos. O *exercício* destes direitos, só o tem o eleitor. Entre o gozo e o exercicio medeia a inscripção eleitoral, que, emquanto não verificada, reduz os direitos politicos ao gozo, e priva do seu exercicio o cidadão.

Esta gradação era natural, era conveniente, era necessaria. A Constituição a distribuiu com a mais precisa nitidez. Mas a interpretação tecida em beneficio do candidato militar, não só a destroe, senão que a inverte, attribuindo á Constituição o pensamento de impôr á elegibilidade para os cargos da Presidencia e Vice-Presidencia, quanto aos direitos politicos, uma condição menos rigorosa do que para a idoneidade ás funções de Senador e Deputado. E' o que se demonstra com o exame da modificação, por que passou, na Constituinte, o art. 25 do projecto constitucional (1).

#### ORIGEM HISTORICA DO ART. 26

O art. 25 do projecto de Constituição corresponde ao artigo 26 da Constituição em vigor, para a qual se trasladou com a addição da restrictiva terminal, emenda alvitrada pela Commissão do Congresso, e a alteração da clausula 1.ª, modificada por iniciativa do deputado CORREIA RABELLO e outros.

---

(1) VIRGILIO DE LEMOS: *Em nome da lei: o Marechal é inelegivel*. Na *Bahia*, 12 fev. — M. A.: *Ordem do Dia*. Na *Noticia*, 25 de fevereiro e 4 de março.

No projecto, a redacção era esta:

“Art. 25. São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

“1.º Estar na posse dos direitos de eleitor.”

A' disposição assim concebida offereceu aquelle Deputado, com outros, em 23 de Dezembro de 1890, esta emenda:

“Substitua-se o § 1.º do art. 25 pelo seguinte:

“Estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e *ser alistavel como eleitor.*”

Em que é que se fundava esta emenda? Na accepção, que, aos olhos dos seus autores, devia ter o vocabulo *posse*, do qual se usava no texto do projecto. “*Posse dos direitos de eleitor*”, dizia elle. Na *posse* dos direitos de eleitor só estaria o cidadão *alistado*; e os aviltradores da alteração queriam que o texto abrangesse, não só os *alistados*, senão ainda os *alistaveis*.

No rigor da significação juridica, não deixaria de haver alguma coisa, que oppor a essa exegese. Estrictamente falando, poder-se-ia sustentar que, na phrase “*posse dos direitos de eleitor*”, a situação juridica, da qual se cogitava, era precisamente a do cidadão, que reuna as condições de idoneidade para o alistamento, bem que ainda não alistado. A posse, neste sentido, seria a propria aptidão legal, a attribuição do direito de eleitor, e sua existencia no sujeito capaz. “Si gode di un diritto, quando si possede *la facoltà* di usarne, *sia pure in potenza, e non in atto*” (1).

Mas a explicação podia soffrer contradicta. O vocabulo era, pelo menos, susceptivel de se accommodar aos dois significados. Não se podia contestar a vantagem de lhe corrigir a ambiguidade; e esta não soffre duvida que se extinguia, substituido o vago da allusão: “estar na *posse* dos direitos de eleitor”, pela fórmula concreta das expressões “*ser alistavel como eleitor*”. A emenda, portanto, era convenient-

---

(1) CARLO SCOTTI: *Man. di Dirit. Civ. Ital.*, vol. I, p. 3, n. 5.

te, para frisar que bastava *ser alistavel* eleitor, *para ser elegivel* ao Congresso.

Mas por onde nos interessa, neste debate, esse incidente historico das origens da Constituição republicana, é pela authentica declaração, em que elle importa, da Assembléa Constituinte, sobre a significação attribuida, na sua linguagem, á phrase "*posse* dos direitos de eleitor". Para a Constituinte só estaria na *posse* dos direitos de eleitor o cidadão *alistado*. O meramente *alistavel* não tinha *posse* desses direitos.

Para o demonstrar, aqui transcreveremos as considerações do autor principal da emenda, o Deputado CORREIA RABELLO, esposadas pela Constituinte com uma aprovação immediata e sem reservas.

"Esta emenda", ponderava elle, na sessão de 24 de dezembro (1), "esta emenda é substitutiva do § 1.º do art. 25 do projecto, que estatue: "estar na posse dos direitos de eleitor." A differença entre uma e outra disposição é clara, é manifesta. Para justificar a emenda peço desculpa ao Congresso de invocar uma noção elementar em jurisprudencia; isto é, a differença entre o direito a uma coisa e a posse dessa coisa. O direito e a posse não andam sempre unidos, e frequentemente acontece que aquelle, que tem o direito a uma coisa qualquer, não tenha conjunctamente o direito á posse. Para que se esteja *na posse do direito de eleitor*, o art. 70 do projecto em discussão exige, além de certas condições, os requisitos, que são necessarios, para que se possa ser eleitor, isto é, o alistamento; de modo que SOMENTE ESTA' NA POSSE DOS DIREITOS DE ELEITOR O CIDADÃO, que, reunidos esses requisitos, SE TENHA TAMBEM ALISTADO. E' o que dispõe expressamente o art. 70 do projecto, statuindo: "São eleitores os cidadãos maiores de 21 annos, que se alistarem na fórma da lei." Logo, é patente que, para se estar na posse do direito de eleitor, se torna es-

---

(1) *Annaes da Constituinte*, vol. I, pag. 338, col. 2.<sup>a</sup>. Este discurso vem repetido no *Appendice*, onde o trecho por nós citado no texto supra se acha á p. 70, col. 2.<sup>a</sup>.

sencial, entre outras condições, a do alistamento; e, pois, a prevalecer a doutrina do art. 25, § 1.º, sómente é elegível aquelle que, *tendo o direito de alistar-se, se tenha tambem alistado*".

Ouvidas estas considerações, que ninguem impugnou, então ou depois, e que terminaram entre manifestações de applausos da Assembléa (1), a Constituinte, dahi a duas sessões (2), approvou a emenda CORREIA RABELLO (3).

Ficou assim, portanto, declaradamente estabelecido pela Constituinte republicana que, na technica da sua enunciação,

*só se acham NA POSSE dos direitos de eleitor os cidadãos alistados eleitores.*

Ora, no art. 41, § 3.º, quando trata das condições essenciaes de elegibilidade á Presidencia e Vice-Presidencia, não se limita a Constituição a exigir, quanto aos direitos politicos, a *posse*: exige textualmente o EXERCICIO. "Estar", diz elle, "*no exercicio dos direitos politicos*".

Na accepção usual a *posse* é menos do que *exercicio*. Pode-se *possuir* um direito, e não o *exercer*. O funcionario licenciado, impedido, ou suspenso, possui, no seu titulo, o direito á função; mas não o *exerce*. O eleitor alistado *possue* o voto; mas nem sempre o *exerce*. O cidadão alistavel *possue* o direito de se alistar, e deixa de o *exercer*. Mas, na accepção technica do termo, a posse de um direito, *possessio juris* dos romanos, *Rechtsbesitz* dos allemães, é o *exercicio* desse direito (4).

(1) *Ibid.*, p. 339. *Appendice*, p. 71.

(2) Não houve sessão em 25 de Dezembro. Ver ps. 342-3.

(3) Na sessão de 27 de Dezembro. *Annaes. Ibid.*, p. 390, col. 2.<sup>a</sup> *in fine*.

(4) "The Roman lawyers distinguish between *possessio juris* and *possessio corporis*, and the Germans between *Rechtsbesitz* and *Sachenbesitz*. Adopting this nomenclature, we may define incorporeal possession as the continuing *exercise of a right*." J. W. SALMOND: *Jurisprudence*: (Lond., 1907), p. 265, 241, 222. — FRED. POLLOCK: *Possession in the Common Law* (Oxf., 1888), p. 35. — RAVAIL:

Foi por esta maneira de entender o vocabulo *posse* que se declarou a Constituinte, decidindo só estarem *na posse dos direitos de eleitor* os que entram *no exercicio* d'elle pelo alistamento: *os alistados*. E por isto não se conformou com a redacção dada, no projecto constitucional, ao art. 25, § 1.º (correspondente ao art. 26, § 1.º da Constituição adoptada), que rezava: “Estar na posse dos direitos de eleitor”.

### POSSE DE UM DIREITO. EXERCICIO DO DIREITO DE ELEITOR

Na hermeneutica estatuida pela Constituinte sobre a linguagem dos textos constitucionaes temos, assim, dois pontos liquidados e indiscutíveis.

1.º Que *posse* de um direito é o seu *exercicio*.

2.º Que no *exercicio* do direito de eleitor só está o cidadão *alistado*.

Ora, se esta interpretação é verdadeira no caso de uma clausula constitucional, como a do art. 25, § 1.º do projecto de Constituição, onde se alludia ao exercicio *sob o nome de posse*, com maioria de razão forçosamente o ha de ser no caso de um texto, como o da Constituição actual, art. 41, § 3.º, n. 2, onde o *exercicio* se designa pelo seu proprio nome.

Logo, se, exigindo, no primeiro caso, para a elegibilidade á Camara a *posse* dos direitos de eleitor, o que se exigia, era que o cidadão estivesse *alistado*, exigindo agora, para a elegibilidade á Presidencia, o *exercicio* dos direitos politicos, o que se exige não póde ser que o cidadão seja simplesmente *alistavel*.

E' irresistivel a conclusão. Não ha que lhe fugir, ou por onde a ladear.

Para evital-a, seria necessario admittir que o projecto

---

*L'Object de la Possession*, ps. 17 e 18. — SALEILLES: *Étude sur les Éléments Constitutifs de la Possession*, n. 128, p. 102. (*Révue Bourguignonne*, 1894.) — BAUDRY-LACANINERIE e TISSIER: *De la Prescription*, n. 199, p. 120: *La possession n'est que "l'exercice d'un droit"*.

do Governo Provisorio puzesse condições *menos* restrictas á elegibilidade quanto ao cargo de Presidente e Vice-Presidente do que á elegibilidade quanto aos de Senador ou Deputado.

Quanto aos Senadores e Deputados, com effeito, queria o projecto constitucional que o candidato estivesse “*na posse* dos direitos de eleitor”.

Quanto ao Presidente e Vice-Presidente, que se achasse “*no exercicio* dos direitos politicos”. Ora, se “*no exercicio* dos direitos politicos” está, como pretende a logica da candidatura militar, o simples *alistavel*, ao passo que, segundo a interpretação authentica da Constituinte, “*na posse* dos direitos de eleitor” só estará o *alistado*, claro é que o projecto, não admittindo como elegiveis ao Senado e á Camara triennial senão os eleitores *alistados*, para a Presidencia da Republica abria a porta aos simplesmente *alistaveis*. Na hypothese da eleição de um Presidente, a mais alta, incomparavelmente, de todas as eleições, contentava-se *do menos*: a mera aptidão para o alistamento.

Na da eleição de um Senador ou Deputado, infinitamente menos grave, requeria *o mais*: o alistamento consummado, a effectividade na funcção eleitoral.

## INVERSÃO DO SENSO COMMUM

Ora, não se poderia conceber monstruosidade maior, maior inversão do senso commum.

“Ninguem póde sustentar que o projecto do Governo Provisorio era tão absurdo que exigisse menos do Presidente que dos Deputados e Senadores, quando sempre, em toda a parte, se faz o contrario. Não ha nenhuma Constituição, que, marcando os requisitos para Deputados, Senadores e Presidentes de Republica, peça menor numero de garantias ou requisitos a estes, que vão ter uma somma colossal de poder, do que aos sim-

ples representantes, que só decidem por maioria, e cujos actos estão sujeitos ao *veto* presidencial.

“Assim, o menos que se póde dizer é que o projecto do Governo Provisorio pedia tanto para o Presidente como para os membros do Congresso e, se a estes reclamava que estivessem “na posse dos direitos de eleitor”, a expressão usada como requisito para o cargo de Presidente — “estar no exercicio dos direitos politicos”, devia querer, no minimo, dizer isso mesmo.

“Era justo querer que o Presidente, além de estar na posse dos direitos de eleitor, fosse um homem habituado á vida publica, interessado pelos negocios do Estado, e que, portanto, tivesse exercitado aquellos direitos.

“Vê-se que o projecto da Constituição não podia pedir menos a um simples Deputado, que só delibera em manada, com outros 211 collegas, do que ao Presidente da Republica, que é por si só todo o Poder Executivo e póde oppôr-se ás decisões de dois terços do Congresso. Logo, a expressão do projecto da Constituinte queria, *pelo menos*, dizer que o Presidente deveria tambem estar na posse dos direitos de eleitor.

“Ora, esse requisito não foi alterado. Continuou como estava. Uma emenda sobreveio, para pedir que aos membros do Congresso bastasse, como condição de elegibilidade, a possibilidade de serem “alistaveis”. A exigencia para os congressistas diminuiu. Mas para o Presidente manteve-se tal qual (1).

“Não se concebe, e, de facto, nunca se viu nenhuma Constituição, que peça maiores requisitos ao candidato a Deputado que ao candidato á Presidencia. O congressista é apenas uma pequena

---

(1) M. A.: *Ordem do dia*. Na *Noticia*, de 25 de Fevereiro.

parte do Poder Legislativo. Só delibera, estando em maioria. Assim mesmo, o Presidente da Republica com o seu simples *veto* pôde tornar nulla uma deliberação, que tenha a seu favor 140 Deputados e 41 Senadores; porque 140 e 41 não chegam a ser os dois terços de Deputados e Senadores, necessarios para fazer cair um *veto*".

"O Presidente é, por si só, todo o Poder Executivo, e vale por dois terços da Camara e por dois terços do Senado. Seria, por conseguinte, um absurdo monstruoso querer mais garantias de um simples Deputado ou Senador, que de um Presidente, que vale por 171 Deputados e 42 Senadores".

"Logo se vê, deante disto, qual era o valor exacto da expressão — "*no exercicio* dos direitos politicos". Se o projecto da Constituinte especificava que os candidatos á deputação deviam estar "*na posse* dos direitos de eleitor", não podia pedir menos aos candidatos á Presidencia. Por isto reclamava delles que estivessem "*no exercicio* dos direitos politicos".

"*E' evidente a gradação*: para os primeiros bastava a *posse*, para os segundos já se queria o *exercicio*.

"Não ha nisto nada de excessivo. E' perfeitamente natural que o candidato á Presidencia seja um politico activo, militante, que esteja na posse e no exercicio dos direitos politicos".

"A Constituinte achou que a exigencia feita aos Deputados era excessiva: bastava que elles fossem *alistaveis*. Mas a exigencia para os Presidentes continuou intacta. Não foi alterada em ponto algum. Continuou, portanto, de pé o pensamento do legislador constituinte (1).

"De resto, é facil de ver por que a Constituição faz aquella exigencia; nada mais natural do

---

(1) *Id.* — Na *Noticia* de 4 de Março.

que se pedir ao homem, que vae ser o primeiro cidadão da Republica, que, sob nenhum aspecto, esteja inferior a qualquer outro cidadão. Pois que elle aspira á suprema magistratura, é natural que mostre, antes de tudo, estar no gozo e no exercicio dos mais altos direitos politicos. Seria quasi absurdo que o Presidente da Republica não pudesse exercer um direito, possuido por milhares ou milhões dos cidadãos sob o seu Governo, e que, portanto, a mais alta autoridade politica não tivesse um direito politico, de que os seus subordinados estava no uso e gozo. Haveria nisso uma verdadeira inversão da ordem normal das coisas. O Chefe de Estado estaria simultaneamente, sob o ponto de vista politico, acima e abaixo da maioria dos simples cidadãos" (1)!

Entre as contribuições abundantes e luminosas, com que, para a elucidação deste problema constitucional, concorreram diversos juristas e publicistas brasileiros, avultam ainda, além das já por nós citadas, os artigos do Sr. EVARISTO DE MORAES, no *Correio da Manhã*, os editoriaes de GIL VIDAL, no mesmo periodico, e a erudita monographia do Sr. JUSTINO LINTZ, *A Inelegibilidade do Marechal* (São Paulo, 1910) — (*Memoria apresentada ao Congresso, sobre a Eleição Presidencial realizada em 1.º de Março de 1910. Annaes do Congresso Nacional, Sessões de 21 a 29 de Julho de 1910. Vol. II, Rio, 1911, ps. 49-59*).

---

(1) *Ib.* — Na *Noticia* de 5 de Março.



Art. 27.º O Congresso declarará, em lei especial, os casos de incompatibilidade eleitoral.

#### INELEGIBILIDADES AO CONGRESSO NACIONAL

A lei n. 3.208, de 27 de Dezembro de 1916, que actualmente rege as eleições federaes, declarando, no seu artigo 37, inelegiveis para o Congresso Nacional, em cada um dos Estados da Republica,

“os parentes consanguineos ou affins, no primeiro e segundo gráus, dos Governadores ou Presidentes dos Estados, ainda que elles estejam fóra do exercicio do cargo por occasião da eleição, e até seis mezes antes della”,

submette esta disposição geral á restricção exarada nas palavras subsequentes:

“Salvo se houverem exercido o mandato legislativo na legisltaura anterior á eleição dos referidos Governadores, ou o estiverem exercendo ao tempo della”.

Portanto, nos termos desse texto, o parente consanguineo ou affim do Governador ou Presidente de um Estado (e, conseguintemente, o irmão desse Presidente ou Governador) é elegivel para o Congresso Nacional, na legislatura corrente

ao tempo desta, se exercer, ou tiver exercido *o mandato legislativo*.

Não diz o texto, indeterminadamente, “mandato legislativo”. Se deste modo se enunciasse, qualquer mandato legislativo de ordem federal, que o candidato houvesse exercido na legislatura anterior, ou estivesse exercendo na legislatura contemporanea da eleição, bastaria, para lhe assegurar a elle a elegibilidade. O Deputado, parente do Governador, poderia ser elegivel para o Senado. O membro da deputação de um districto seria elegivel em membro da deputação de outro districto.

Não é assim, porém, que se exprime a clausula da lei. Quando admite a elegibilidade, a formula legislativa só a reconhece ao candidato que, em uma dessas duas legislaturas, exerceu, ou exerce, “o mandato legislativo”. O determinativo *o* precisa *o* mandato legislativo, a que se attribue a virtude contemplada ali, de eximir, em certos casos, os parentes dos Governadores ou Presidentes de Estado á regra geral da inelegibilidade, articulada contra os candidatos ligados pelo vinculo do parentesco proximo aos chefes do Poder Executivo estadual.

Redigindo-se dessa maneira, o que a lei quiz dizer é que os parentes, naquelle gráu, dos Presidentes e Governadores de Estados podem receber por eleição, novamente, “o mandato legislativo”, que exerceram na legislatura anterior, ou na legislatura actual estão exercendo.

A lei suspeita de obtidas mediante a influencia illegitima dos Governadores ou Presidentes dos Estados as eleições dos seus parentes no primeiro ou segundo gráu, e, por isso, taes eleições não admite. Mas abre a excepção de as permitir, quando cessa o motivo de semelhante suspeita.

E quando é que cessará o motivo de tal suspeita? Quando exerceu approximadamente, ou inda está exercendo “o mandato legislativo”, a saber, o *mesmo* mandato legislativo, para que agora o elegeram.

Quando o Deputado torna a ser eleito pelo districto, que na legislatura anterior representava, ou representa na legislatura corrente; quando o cidadão, que era Senador por um Estado, receber de novo os suffragios deste para o mesmo cargo, não ha razão plausivel para se presumir que a votação, em uma ou em outra hypothese, obedeceu á acção do parentesco, encarnado no Chefe do Governo do Estado.

Mas o motivo da suspeição legal subsiste, se o candidato, que representava um districto, passa a ser eleito por outro, ou se, até então Deputado, se apresenta agora votado para Senador.

Em uma e outra emergencia "o mandato legislativo", que recentemente exercera, ou ainda na época da eleição estava exercendo, não se repete, e é substituido por outro. Não representa o mesmo eleitorado, não é para as mesmas funcções.

Tal a situação do candidato, com que se occupa a consulta, o candidato "A", como ella o designa.

Era Deputado federal na legislatura de 1897 a 1900. Isso nada importa. Tornou a sel-o na de 1915. Isso importaria tudo, se eleito agora outra vez, no mesmo Estado, administrado, hoje, por um irmão seu, recebesse nesta eleição *o mandato, que já exercia*, de membro da Camara dos Deputados.

Mas não é este o que lhe conferiram, senão o de Senador.

Verdade seja que, nesse Estado, todo o seu territorio constitue, como constituia, um só districto. Não ha, pois, differença entre o eleitorado, que elle representava, e o que elle representa. Por esse lado, o mandato não é diverso.

Mas diverso é pela especie da funcção, que elle indica. Era de membro da Camara. E' de membro do Senado. Um e outro são legislativos, porém, de categorias differentes. Quando por outras características o não fossem, bastaria notar quanto differem um do outro pela duração, que, no mandato senatorio, é tres vezes maior do que no dos membros da outra casa do Congresso Nacional.

Quer-me parecer, portanto, que, não sendo este mandato legislativo o que o candidato já exercia na ultima legislatura, não se lhe applica a elegibilidade estatuida no art. 37, n. II, a, da lei n. 3.218. (*Parecer sobre a Candidatura a Senador do sr. Jeronymo Monteiro. A Noite, de 27 de Abril de 1927*).

CAPITULO II

**Da Camara dos Deputados**



Art. 28.º A Camara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o suffragio directo, garantida a representação da minoria.

## SUFFRAGIO DIRECTO

Nem o voto uninominal, nem o voto incompleto, podem satisfazer ás nossas aspirações actuaes; porque não é razoavel acreditar que qualquer dessas combinações engenhosas dos publicistas modernos modifique realmente para melhor o estado do systema representativo no Brasil. Pondo á parte os defeitos accessorios que caracterizam o projecto do Poder Executivo, os peticionarios limitam-se a declarar que, como a quasi universalidade dos cidadãos deste paiz, consideram radicalmente vicioso o systema que nesse projecto se estatue. O voto uninominal e o voto incompleto têm por fim dar representação ás minorias, e partem, portanto, do pressupposto de que as maiorias já são representadas. Daqui se conclue que, num paiz onde se trate apenas de evitar o despotismo da maioria sobre a minoria, essas combinações artificiaes, cuja complicação aliás não deixa de inspirar desconfianças que a experiencia ainda não é sufficiente para dissipar, podem todavia produzir resultados uteis ou servir de ponto de partida para reformas proveitosas. Entre nós,

porém, não é a preponderancia exclusiva das maiorias que se quer modificar, não se pretende unicamente abrir ás minorias possibilidade de representação proporcional ao seu vulto numerico no paiz, desde que ninguem ignora que o fundamento das nossas queixas é a ausencia absoluta de representação para minorias e maiorias, desde que entre nós nenhuma fracção do povo, por mais vasta que seja, tem meios de concorrer efficazmente para a nomeação das corporações legislativas.

Os peticionarios podem, sem incorrer em temeridade, affirmar que é a nação inteira que carece de representação, e que, se houvessem de estabelecer discrimine entre maioria e minoria, teriam de dizer que é quasi sempre a maioria, e não a minoria, quem fica privada, entre nós, de intervenção no Governo do Estado, — isto no caso de reputarem justo honrar com o nome de minoria a aggregação de interesses illegitimos que se concentram nas camarilhas locaes, e qualificar como simples maioria a totalidade dos interesses nacionaes personificados nos cidadãos independentes e uteis. Parece claro, portanto, aos peticionarios que as medidas em que consiste a substancia do projecto apresentado pelo Governo a esta augusta Camara podiam ser acceptaveis se figurassem nelle secundariamente como instituições complementares de uma reforma que habilitasse o povo brasileiro em sua generalidade a eleger os seus representantes. Mas fazer destas medidas a substancia da reforma projectada é deixar intactos os abusos, é desconhecer a immensidade, a força e a profundidade delles (*Representação á Camara Geral do Imperio a favor da eleição directa. Eleição Directa, Bahia, 1874, ps. 112-113*).

### O VOTO INDIRECTO, CAUSA DE CORRUPÇÃO ELEITORAL

A grande causa de corrupção eleitoral em nosso paiz é incontestavelmente o suffragio indirecto, instituição que, na actualidade, tem sido rejeitada em todas as nações cuja or-

ganização politica é digna de servir para modelo a povos livres. O suffragio indirecto furta ao paiz o direito de nomear effectivamente os seus representantes, para entregar esse direito ao eleitorado, sobre o qual o povo não pôde exercer influencia efficaz, porque não tem meios de responsabilisal-o effectivamente pelo desempenho irregular do mandato, nem recursos coercitivos para obrigar-o a que o exerça fielmente. O unico desaggravo possivel das assembléas primarias contra o eleitor corrompido é não reelegel-o; mas, além de se não poder considerar como penalidade esse desforço vão, accresce ainda que essa mesma corrupção do eleitorado, tendo criado já um Governo amoldado aos seus interesses ruins, vem a impossibilitar depois ao paiz a intervenção reparadora.

O povo deste paiz sabe que ha nações grandes e prosperas onde a vida politica tem um desenvolvimento maravilhoso, e que nenhuma nação onde os direitos politicos não sejam exercidos com essa energia pôde attingir a prosperidade e grandeza notaveis; e, vendo como a Providencia foi liberal com a natureza de nossa terra, não pôde deixar de prender á ausencia dessa condição de felicidade material e moral a inferioridade de nosso paiz em relação a outros incomparavelmente muito menos favorecidos. Mas o povo percebe claramente que a vida politica é impossivel onde quer que não seja o povo, mas um corpo intermediario, quem designe os Deputados; porque, sob esse regimen eleitoral, o Deputado não pôde ter responsabilidade senão perante o eleitor, que é quem o nomeou e quem o pôde deixar de nomear, não havendo, por conseguinte, nenhum responsavel perante o paiz senão o eleitorado, o que equivale a dizer que não ha responsavel nenhum, uma vez que os eleitorados, transitorios como são, desapparecem exactamente quando era razão que começasse a sua responsabilidade efectiva. Ora, o povo quer chamar os seus representantes á sua presença, ouvir delles a justificação de seus actos no parlamento, retemperar com esse contacto periodico a força da sua delegação; o povo não quer ser representado por

procuradores forçados no exercicio de um direito cujas consequências, boas ou más, conforme o seu bom ou máu desempenho, pesam sobre elle exclusivamente.

Os peticionarios estão persuadidos de que esta augusta Camara não deixará de ser sensível ás razões de dignidade que fazem com que o povo se julgue offendido com a supposição de incapacidade politica encerrada, em relação a elle, como base justificativa, no systema de eleição dupla. Antes de mais nada, cumpre-lhes dizer que têm por absurda a opinião que julga o votante do primeiro gráu apto para eleger o individuo idoneo para as funcções e inapto para discriminar as pessoas dignas do mandato representativo; porquanto devendo ser muito mais salientes as qualidades requeridas para constituir um bom Deputado que as necessidades para caracterizar um eleitor habil, parece-lhes que aos entendimentos pouco desenvolvidos será muito mais difficil perceber as ultimas do que distinguir as primeiras. Depois, se, sendo, como é, tão remota, em relação ás assembléas primarias, a segunda operação eleitoral, e sendo a escolha dos eleitores tão inferior em importancia á escolha dos representantes nacionaes, é admissivel que o votante, limitado a essa funcção subalterna e reduzido a não poder coope- rar senão tão longe e tão duvidosamente para a nomeação do parlamento, exerça com attenção, com interesse, com patriotismo esse direito restricto, é impossivel contestar que o patriotismo, a attenção, o interesse crescerão infinitivamente quando a ingerencia que o cidadão tiver na nomeação do poder legislativo fôr immediata e completa.

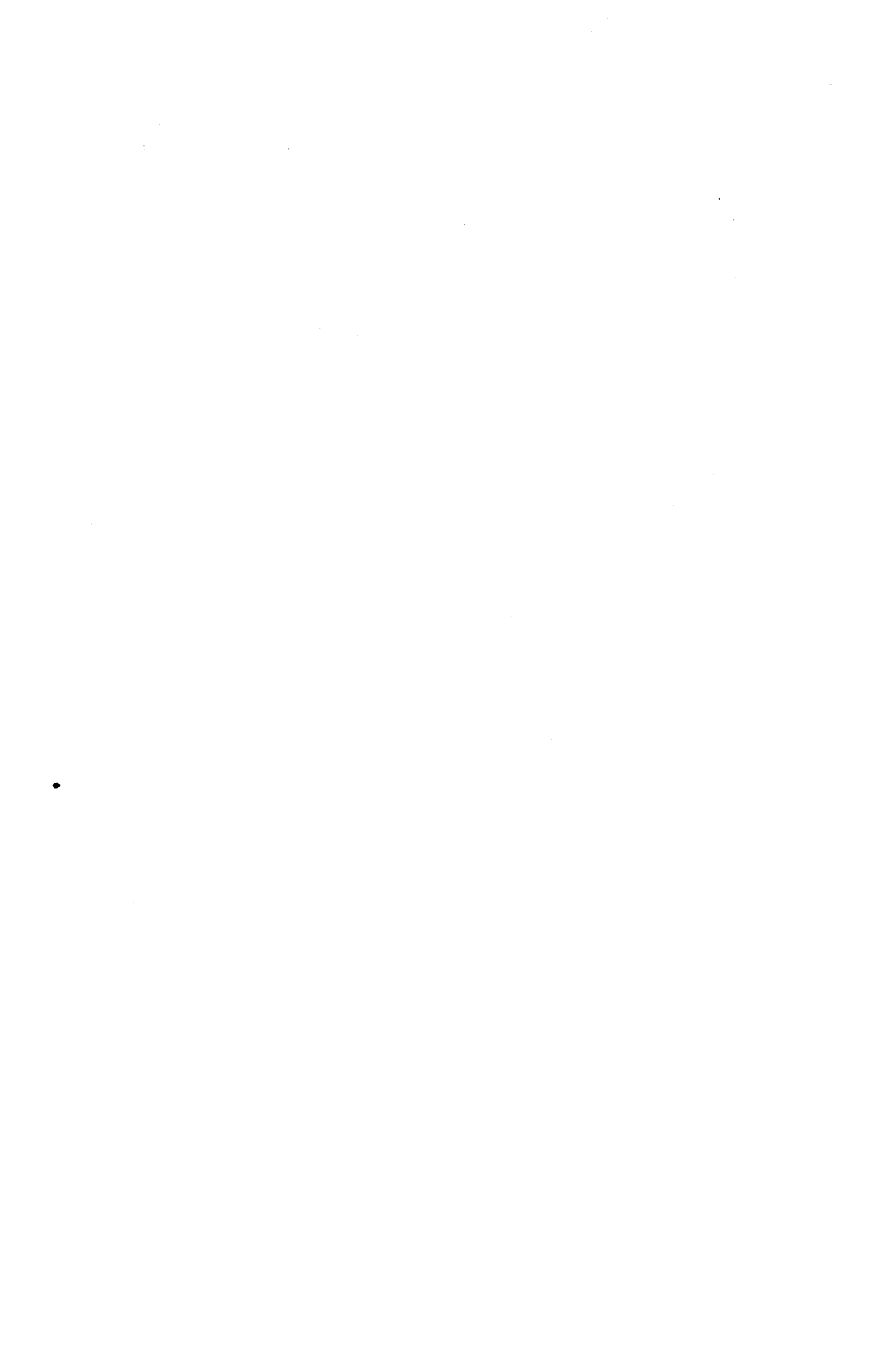
Se a eleição directa difficulta ou impossibilita a entrada na Assembléa Legislativa a influencias de alguma classe, não ha de ser de certo ás influencias que tenham raizes no povo, porque é evidente que este, quando tiver nas urnas o senhorio que lhe compete, não ha de conferir o mandato senão ás individualidades que houverem merecido a sua confiança. E se é o receio de destituir a certas influencias populares do ascendente que tem tido até hoje na administração de nossos interesses, se é este o motivo de hesitação

nos raros espiritos que ainda não querem declaradamente a eleição directa, no animo dos peticionarios, como no animo do povo toda essa consideração produz o effeito opposto, porque não é contrariando o curso natural dos sentimentos, das tendencias, das opiniões nacionaes que se ha de realizar sinceramente um Governo, cuja base constitucional é a soberania do povo (*Ibid.*, ps. 113-115).

### REPRESENTAÇÃO DA MINORIA

Quanto á representação das minorias, a experiencia, entre nós, condemna o voto cumulativo, que deve ser abolido. Mas, na sua substituição, cumpre ter em vista, para nos acautelarmos, na escolha do novo systema, o sophisma, com que se tem frustrado, até hoje, neste paiz, essa garantia. Opposição não é synonymo de minoria, como entre nós se dá por subentendido sempre nas concessões do poder aos seus antagonistas. Nada obsta, ao contrario, a que o Governo esteja em minoria no eleitorado, e os seus adversarios sejam maioria. Em taes casos a representação das minorias tem por fim, não elevar o Governo a maioria, e reduzir a minoria a opposição, mas talhar a cada um dos lados o quinhão, que realmente lhe toque, na partilha do voto popular.

Inversamente entendida, como até agora se tem dado entre nós, a representação das minorias não é senão uma burla mais, accrescentada ao regimen de imposturas com que, em nossa terra, se ludibria a verdade eleitoral (*Programma do Partido Republicano Liberal*, p. 9).



Art. 29.º Compete á Camara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projectos offercidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedencia ou improcedencia da accusação contra o Presidente da Republica, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes connexos com os do Presidente da Republica.

TANTO A CAMARA COMO O SENADO  
PODEM INICIAR O DEBATE  
SOBRE TRATADOS COM  
PAIZES ESTRANGEIROS

Pede perdão ao seu nobre amigo, o sr. Senador pelo Rio de Janeiro, mas lhe parece que S. Ex. não tem razão quando suppõe existir uma collisão, um conflicto entre as duas disposições constitucionaes a que se referiu.

De facto, uma dellas veda absolutamente a fusão entre as duas Casas do Congresso, a outra confere ao Congresso o direito de resolver definitivamente sobre os tratados e combinações com as nações estrangeiras.

Não ha, porém, no texto desta disposição nada que se opponha ao preceito constitucional, em virtude do qual é

impossível a fusão entre as duas Camaras. As attribuições dadas ao Congresso, na accepção de Poder Legislativo, são divididas em categorias, cada uma das Camaras trabalha individualmente. E' assim que se estabeleceu o seguinte (*lê*):

“Art. 34 § 12. Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras”.

São, portanto, attribuições communs ás duas Camaras, mas que cada uma dellas exercita por sua vez e separadamente.

Como, pois, discriminar e determinar a qual das Camaras compete o direito de encetar o debate a respeito de cada uma dessas funcções? Está claro que a regra geral é que ás duas Camaras compete o direito de iniciativa, excepto os casos em que pela Carta Constitucional fôr reservada essa iniciativa a cada uma dellas.

O art. 29 da Constituição destina especialmente á Camara dos Deputados (*lê*):

“Compete á Camara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projectos offerecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedencia ou improcedencia da accusação contra o Presidente da Republica, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes connexos com os do Presidente da Republica”.

Salvo estes casos, as duas Camaras, a Camara dos Deputados e o Senado, podem iniciar o debate; a questão é saber se estão comprehendidos tratados celebrados com paizes estrangeiros pelo Poder Executivo, e não approvedos ainda pelo Poder Legislativo.

O orador entende que, não havendo disposição expressa a respeito destes assumptos, tanto a Camara dos Deputados como o Senado podem começar o debate (Discurso no Senado, em 20 de Junho de 1891. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 5 de Junho a 15 de Julho de 1891. Vol. I, ps. 73-74).

E' LEI DE IMPOSTOS UMA LEI  
DE EMISSÃO DESLASTREADA  
E INCONVERSIVEL

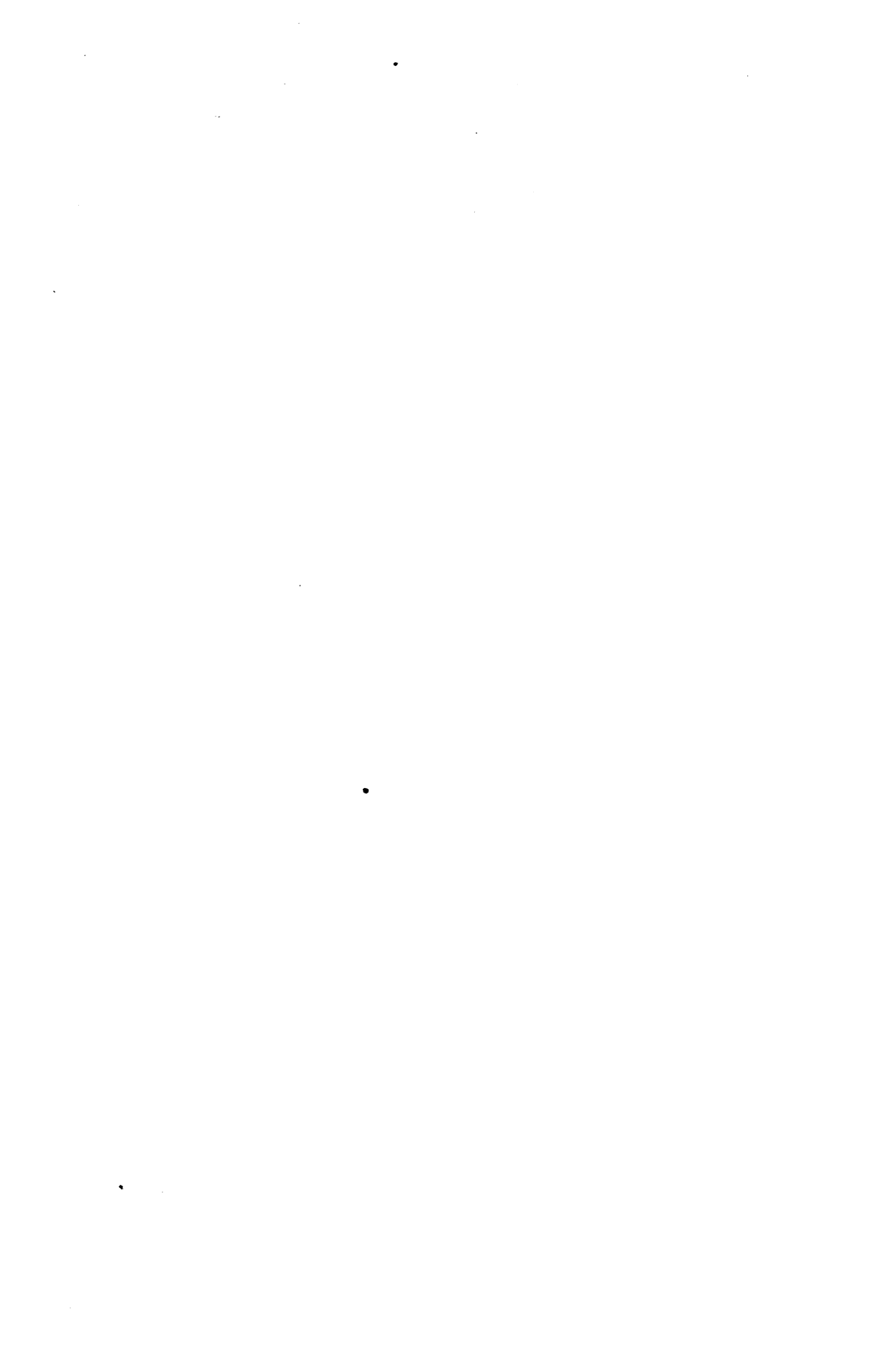
Eis por que nos coube a nós o primeiro acto no drama que se vae abrir com a passagem deste monstro. A sua iniciativa tocava á Camara dos Deputados, porquanto o art. 29 da nossa Constituição estatue que á “Camara dos Deputados compete a iniciativa de todas as leis de impostos”.

Lei de impostos é, por excellencia, entre quantas o sejam e mais do que todas, uma lei de emissão deslastreada e inconversivel; porque a consequencia ineluctavel dessa lei será uma diminuição de todos os valores e uma aggravação de todos os gravames. Transferindo-se-lhe, pois, a iniciativa da Camara para o Senado, mais um esbulho constitucional se perpetra, mais uma usurpação constitucional (Discurso no Senado, em 11 de Agosto de 1914. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 31 de Agosto de 1914. Vol. IV, Rio, 1917, p. 156).



CAPITULO III

**Do Senado**



Art. 30.º O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 annos, em numero de tres Senadores por Estado e tres pelo Districto Federal, eleitos pelo modo por que o forem os Deputados.

Art. 31.º O mandato de Senador durará nove annos, renovando-se o Senado pelo terço triennialmente.

Parapho unico. O Senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituido.

## SYSTEMA BICAMERAL. O SENADO

Entre as *segundas Camaras* do mundo a dos Estados Unidos occupa, inquestionavelmente, o primeiro lugar. Esta preexcellencia lhe reconhecem, na Inglaterra mesma, os publicistas menos democraticos, os orgãos da opinião mais conservadora, entre os quaes designaremos o *Times*.

A Camara dos Lordes tem historia muito mais pomposa; mas não se compara áquella na realidade politica do poder. Não ha outra constituição de typo bi-cameral, afóra a dos Estados-Unidos, onde a Camara Alta, a de origem menos directamente popular, de renovação eleitoral menos fre-

quente e mais restricta em numero, tenha adquirido sobre a outra, sem o menor signal de insoffrimento ou descontentamento publico, ascendencia tão constante e indisputada.

Ao Senado, ali, se associam os nomes de todos os estadistas eminentes, com rarissimas excepções, a quem foi dado imprimir vestigios na historia parlamentar da União; e essas excepções, quasi todas, cabem ás quadras revolucionarias da guerra da independencia e da guerra separatista.

Nos annaes do Senado, e não nos da Camara dos Representantes, se hão de ir buscar os maiores nomes da politica americana, quando estão no ápice da sua distincção e popularidade; sendo que alguns delles passaram, antes, ou depois, pela Casa Branca, ou pelo Gabinete.

WILLIAM PINKNEY, JOHN RANDOLPH, JOHN QUINCY ADAMS, JOHN CALHOUN, HENRY CLAY, WEBSTER, CHOATE, BENTON, REVERDY JOHNSON, DOUGLAS, SOULÉ, CASS, SEWARD, JEFFERSON, DAVIS, ALEXANDER STEPHENS, SUMNER, MORTON, BOUTWELL, CAMERON EDMUNDS, LOGAN, CONKLING, BLAINE, HENDRIKS, GORDON, LAMAR, SHERMAN e muitos outros Senadores de todos os partidos formam copioso ról, a que se não poderia contrapor lista rival, ou sequer approximavel, de politicos salientes, que hajam sido chefes na Camara dos Representantes, contentando-se de permanecer nella.

Não se concilia com a experiencia americana a carreira parlamentar de individualidades como PEEL, PALMERSTON, ou GLADSTONE, votada exclusivamente, no seu longo percurso, á Camara dos Deputados. Todo *Congressista* (*Congressman*), nome familiar dos membros da Camara dos Representantes, se revela talentos em Washington, ou conquista influencia na politica nacional, recebe para logo a promoção ao Senado. Ali vae crescer em influencia e dignidade, vendo, collateralmente, abrirem-se-lhe novos horizontes á ambição.

Um Senador, se milita no partido actualmente senhor do poder, dispõe, directa, ou indirectamente, da maior força quanto á nomeação dos funcçionarios, e exerce a mais alta autoridade sobre o Presidente da Republica, no provi-

mento dos cargos pertencentes ao Gabinete, ás relações exteriores, ou ao Supremo Tribunal de Justiça.

A seu favor correm tambem mais numerosas as probabilidades de designação á candidatura presidencial, nos Estados, ou na União, pelas convenções dos seus correligionarios, desfrutando, na capital americana, o maior respeito, e colhendo, se lhe convem, as vantagens, remotas, ou immediatas, inherentes á essencia do poder.

Taes resultados, não os previram os autores da Constituição americana. Tinham elles a mira apenas em fazer da Camara Alta um corpo moderador. Diz-se que WASHINGTON, perguntando-lhe JEFFERSON por que sancionára a autoridade cohibitiva do Senado na legislação federal, respondeu: "Pelo mesmo motivo por que verteis no pires o café: para o arrefecer". Queixam-se, na America, os politicos impacientes de que esse processo resfriador se tem exercido com efficiencia demasiada no tocante ás funções legislativas. O Senado, ali, tem rejeitado tão a miude, quanto a Camara dos Lordes, na Inglaterra, os projectos do outro ramo do parlamento, prevalecendo muitas vezes essa rejeição contra a expressão mais directa da vontade popular.

Tal qual presentemente existe, o Senado occupa uma situação, juntamente, mais poderosa, em seu aspecto pratico, e menos elevada, pelo lado moral, do que a que lhe assignavam os escriptores do *Federalista*, e a que passa por legal entre os tratadistas constitucionaes mais abalizados, como STORY. A influencia daquella Camara penetrou na autoridade presidencial, e reduziu a ordem secundaria a Camara dos Representantes. Entretanto, nos primordios da Republica, houve muito quem chegasse a ver serios perigos no equilibrio dos poderes, esmeradamente acautelado pelas combinações constitucionaes, já na ambição do Executivo, já na tendencia do ramo popular da legislatura a monopolizar a direcção do Governo.

Num e noutro sentido os theoristas americanos foram induzidos em erro por analogias inglezas.

Alguns delles estavam profundamente impressionados

com a influencia damninha do poder pessoal de JORGE III durante o conflicto com as Colonias, e viam no Presidente uma especie de rei quadriennial, com todas as attribuições maleficas do soberano de Inglaterra nos meados do seculo dezoito e sem os refreios criados pelo desenvolvimento hodierno do Governo de Gabinete.

Outros, como o Presidente MADISON, contemplavam a Inglaterra de FOX e PITT; e, advertindo na ascendencia crescente da Camara dos Communs, presumiam que a Camara dos Representantes, estabelecida, em Washington, estritamente de accordo com os precedentes britannicos, se elevaria, com o andar do tempo, ao nivel do seu modelo.

E', porém, a Constituição inglesa fruto de largo desenvolvimento organico, não de elaborações estudadas; e a inserção de novos elementos no seu seio necessariamente produziria, não effeitos mecanicos, mas alterações vitaes e incalculaveis.

Ora, como resguardo contra difficuldades, de que tinham amarga experiencia, os autores da Constituição Americana introduziram no Senado principios constitucionaes, alheios ao pariato inglez, cuja influencia não poderiam avaliar nem mesmo os espiritos mais engenhosos em criações politicas e tão habeis na prática administrativa, como WASHINGTON e JEFFERSON, HAMILTON e MADISON.

A independencia dos tres Poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciario, tornou impossivel, na sua accepção real, o *Governo de Gabinete*; e a discriminação entre a esphera de acção dos varios Estados e a alçada federal diminuiu consideravelmente o valor do contrasteamento financeiro, que a Constituição commettia ao Congresso Nacional.

Dest'arte perdeu a Camara dos Representantes as duas armas principaes, com que a Camara dos Communs adquiriu e tem mantido o predomínio.

Na America, a Camara dos Deputados não nomeia, como a Camara dos Communs effectivamente faz, o Chefe do Poder Executivo, nem tem autoridade sobre os chefes dos varios ramos de administração, que compõem o Gabinete.

Nenhum valor teria um voto de censura parlamentar contra o Presidente, ou seus conselheiros; e, supposto que a Camara dos Representantes retenha o direito de recusar os meios orçamentarios, este recurso extremo não abreviaria, comtudo, um só dia a duração de qualquer Governo anti-pathico ao parlamento.

Não estando, portanto, a Camara dos Representantes na altura da Camara dos Communs, o Senado, que reúne prerogativas de outro genero, assumiu, naturalmente, o lugar supremo; risco este, que, entre nós, se não daria, sendo parlamentar, como é, a nossa organização constitucional, desde que a *fôrma*, pela ampliação democratica do voto e pela descentralização federativa, se convertesse em *realidade*.

Consiste a theoria da Constituição Americana em que o Senado representa os Estados como organizações inteiriças e distinctas; ao passo que os membros da Camara dos Representantes se elegem simplesmente segundo a base da população. Cada Estado da União é representado por dois Senadores, cada um dos quaes possui um voto. A representação uniformemente dúplice, não obstante as variações de importancia e extensão entre as provincias representadas, imita o systema outróra admittido na Inglaterra, onde, antes da reforma de 1832, cada Condado, grande, ou pequeno, populoso, ou semi-deserto, deputava dois *knight*s of the shire á Camara dos Communs.

Desde o principio se accentuou a contraposição, no Congresso Nacional, entre a representação por Estados e a representação proporcional á população, tornando-se mais assignalada á maneira que a União se tem desenvolvido. Quando as treze colonias primitivas adoptaram a Constituição, o Senado compunha-se de vinte e seis membros, tendo sessenta e cinco á Camara dos Representantes. Hoje, que os Estados são trinta e oito, o numero dos Senadores é de setenta e seis, ao passo que a outra Camara encerra 325 membros. No Senado os menores e menos populosos Estados, como Rhode-Island, Delaware e Colorado, têm sua personificação em dois Senadores, tantos quantos os dos mais vastos e po-

derosos Estados, como Nova-York, Pennsylvania e Ohio. Por outro lado, na Camara dos Representantes, Nova-York tem 34 membros, Pennsylvania 28, Ohio 21; ao passo que os de Rhode-Island são apenas dois, os de Delaware e Colorado um por cada um. Segundo as autoridades constitucionaes, a vantagem de tal systema está em não poder a legislatura federal prescrever leis sem annuencia, primeiramente, da maioria do povo e, em segundo logar, da maioria dos Estados.

As legislaturas provinciaes elegem, respectivamente, os Senadores de cada Estado pelo termo de seis annos. Nos primeiros annos do periodo constitucional se estabeleceu que o Senado se dividiria em tres secções; de modo que, no fim de cada biennio, se fosse renovando uma dellas. Cada Senador tem assento por seis annos; reformando-se essa Camara, biennialmente, na terça parte dos seus membros, quando se opera a eleição biennial da Camara dos Representantes.

Constitue, assim, o Senado o elemento de mais durabilidade naquelle systema politico, onde governa o Presidente por quatro annos, e funciona cada legislatura, na Camara dos Representantes, por dois.

Os corpos legislativos dos Estados, aos quaes toca a eleição do Senado Federal, são, como o Congresso, bicameraes; sendo notavel que, por mais de setenta annos de vida constitucional, não se cogitasse em prover á hypothese de algum desacordo eventual entre os dois ramos dos parlamentos locaes.

Só em 1866 se estatuiu que, não convindo as duas Camaras de um Estado na selecção do mesmo nome para a cadeira vaga no Senado nacional, se recorresse á fusão, deliberando-se, em assembléa geral, por maioria absoluta dos votos presentes.

A influencia da eleição indirecta, assim combinada, tem favorecido os elementos de acção local, reforçados, ainda, pela exigencia de que o Senador ha-de ser residente no Estado, por onde for candidato. A esse requisito accresce o de

contar trinta annos de idade e, quando não cidadão nato, nove de naturalização nos Estados-Unidos.

Os Senadores, como os demais membros do Congresso, percebem o subsidio de 5.000 dóllores (dez contos de réis) annuaes, afóra as ajudas de custo de viagem, pagas pelo Thesoiro federal. Não podem ser presos, salvo por traição, felonias, ou sedição, nem responsabilizados pela sua linguagem na tribuna parlamentar. Durante o curso do mandato não são nomeaveis para cargos federaes criados ou melhorados em vencimentos no decurso da legislatura, a que pertencerem; e, se acceitarem qualquer funcção administrativa, enquanto representantes da nação, decáem do mandato legislativo, e se tornam irreelegiveis.

O Vice-Presidente dos Estados-Unidos é, *ex-officio*, o Presidente do Senado; mas não lhe pertence ao numero dos membros, tendo apenas voto de mero desempate nas deliberações.

Graças ao restricto numero de Senadores e á delegação das suas funcções, pela mór parte, em grande numero de Commissões permanentes, os debates senatorios são, de ordinario, breves, o trabalho moderado, a Camara apresenta aspecto de mais dignidade, e o tom da controversia é, distinctamente, mais elevado que na dos Representantes.

No tocante á legislação, tem o Senado, precisamente, os mesmos poderes que a outra Camara, menos a iniciativa de medidas financeiras, conquanto as possa não só rejeitar, senão tambem emendar, e alterar.

O veto presidencial ás resoluções legislativas, que não é ali obsoleto como o do Soberano, presentemente, nas monarchias parlamentares, não subsiste, desde que as duas Camaras do Congresso adoptem segunda vez, mas então por maioria de dois terços de votos, como nas nossas Assembléas provinciaes, a medida vetada.

Até aqui ainda se não manifesta a superioridade do Senado em relação á outra Casa do Parlamento.

O poder de accusar, que pertence á Camara dos Representantes, e o de julgar as accusações, que toca ao Senado,

têm seus limites na limitação da pena, a qual se reduz á destituição e inhabilitação para qualquer outro cargo, assim como no requisito de dois terços dos suffragios da Casa, para a condemnação do accusado.

O mallogro desta sancção penal no caso do Presidente JOHNSON ficará, provavelmente, constituindo lição terminante contra esse meio de reprimir, no futuro, os delictos do Chefe do Estado.

Não é por autoridade coercitiva, mas por influencias subtis e indirectas, que se radicou o ascendente do Senado nas suas relações com a presidencia.

Só ao Congresso incumbe a attribuição de declarar guerra; mas ao Presidente compete "a autoridade para celebrar tratados, mediante conselho e consenso do Senado, expresso por dois terços dos seus votos".

Outrosim nomeia elle, mas com audiencia e annuencia do Senado, os Embaixadores e Ministros, Consules, Juizes da Suprema Côrte e todos os demais funcionarios, sobre cuja nomeação a lei não dispuzer noutro sentido; podendo, porém, o Congresso confiar, como tem feito, mediante deliberação legislativa, ao Presidente, attribuição de prover os cargos inferiores, nos Tribunaes de justiça, ou nas repartições administrativas.

A superintendencia conferida ao Senado sobre o exercicio, pelo Poder Executivo, da prerogativa de celebrar tratados é uma das causas, a que deve a sua importancia, naquella Camara, a Comissão dos Negocios Estrangeiros, cujas deliberações são secretas, assim como o são, no Senado, os debates sobre negociações internacionaes. Mas, ao aspecto pratico, a autoridade conferida ao Senado sobre o provimento das funcções publicas pelo Presidente é o mais notavel dos poderes alheios á esphera legislativa, que o Senado possui na Constituição Americana.

Em geral, os funcionarios inferiores, taes como os officiaes de terra e mar, os funcionarios federaes na arrecadação da renda, externa ou interna, e os empregados em officios de justiça, são de nomeação directa do Presidente, ou

dos membros do Gabinete, especialmente do Ministro dos Correios (*Postmaster General*), que tem serventuarios de instituição sua em todos os pontos da União.

Quanto ao direito de exoneração, não cabe ao Presidente a respeito dos cargos providos com o concurso do Senado, antes que, com acquiescencia deste, se designe successor a cada um dos exonerados.

O Senado é, pois, senhor da situação no tocante aos funcionarios de ordem elevada, e dessa autoridade faz continuamente o uso mais efficaz.

Exercendo com o maior desembaraço a attribuição de entender nas negociações exteriores, dirigidas pelo Governo, rejeitando tratados, como o da solução das reclamações concernentes ao Alabama, concluido com a Corôa inglesa por Mr. REVERDY JOHNSON, a Camara Alta não hesitou jamais, por outro lado, em recusar sancção a nomeações presidenciaes para a diplomacia, a judicatura e, até, para os lugares de Ministros de Estado, quando tal havia por bem.

Resumindo as características desse ramo da legislatura, diremos que, quinhoando, com a Camara dos Representantes, nos defeitos inherentes á separação de poderes, estabelecida na Constituição Americana, entre o Legislativo e o Executivo, não podendo com votos de censura abalar o Governo, nem sendo licito aos seus membros occupar outros cargos de qualquer natureza, essa Assembléa dispõe, todavia, de outras fontes de influencia.

A face positiva de tal influencia se accentuou preeminentemente durante longo periodo, em que o partido republicano occupava o Executivo e constituia maioria no Senado. O aspecto contrario, as possibilidades reaes de obstrucção immanentes nesse regimen podem-se revelar, em succedendo estar a Presidencia nas mãos de um partido, e a maioria senatoria nas de outro. E' o de que tiveram amarga, posto que, felizmente, breve experiencia, os Estados-Unidos, ao terminar o quadriennio presidencial de JOHNSON.

Não se exagge, porém, o alcance prático das attribuições do Senado. No dominio legislativo ambas as Camaras

estão submettidas a muitos freios. A Constituição enumera os assumptos, em que a legislação federal póde intervir; e todos os outros são expressamente reservados aos Estados da União pela decima emenda constitucional.

Se o Congresso transpuzesse essas fronteiras, a Suprema Côrte negar-lhe-ia execução aos actos, por inconstitucionaes.

Mas, ainda na esphera legitima da legislação commettida ao Congresso, ha o contrapeso do veto presidencial, a que, frequentemente, recorre o Presidente da Republica.

Fortes salvaguardas preservam o paiz contra innovações apressadas em materia constitucional. Qualquer alteração na lei fundamental da União requer, para vingar, dois terços de votos no Senado e na Camara, com ratificação, subsequente por tres terços dos Estados, mediante as legislaturas locaes, ou as convenções constitucionaes, especialmente convocadas para conhecer da reforma proposta (*O Senado Americano. Diario de Noticias, de 10 de Maio de 1889. Queda do Imperio, II, Rio, 1921, ps. 330-345*).

## O SENADO NO REGIMEN FEDERATIVO

Tamanha importancia tem, neste regimen, a representação dos Estados no Senado, que nem por meio constituinte admite o Pacto Federativo alterar-se-lhe a igualdade; sendo ainda em homenagem a esta que, por uma anomalia peculiar ás instituições americanas, o Presidente daquella Camara não sae dentre os seus membros. Todos os Estados têm no seio della o mesmo valor, como em Congresso diplomatico, em Assembléa de Embaixadores, cada nação representa uma unidade deliberante, ainda quando multiplo o numero de seus Ministros. O Senado é uma especie de Dieta Federal, onde cada Estado mantém, digamos assim, a sua Embaixada permanente; de modo que, entre nós, como nos Estados Unidos da America do Norte, o caracter de mandatario popular, commum a toda a representação nacional, recebe, na funcção senatoria, o sello especial da delegação dos

Estados, accentuando-se-lhe assim a inviolabilidade representativa. Aqui tendes estabelecida, pois, a questão em termos inevitaveis: ainda figurando unanime, na metropole, o sentimento popular contra as idéas de um Senador, quem lhe deu a ella o poder de lhe embargar, ou ameaçar a liberdade? Notae que não reclamo para o Senador privilegios: essa liberdade é igualmente inviolavel em todos os membros do Congresso e em todos os habitantes deste paiz. Tenho em mira apenas avivar especialmente, em relação ao Senador, as consequencias constitucionaes do invento dos crimes de opinião. O Senador é a personificação electiva de um Estado. Que ficarão valendo agora os Estados, se a independencia e segurança dos seus procuradôres naquella Camara penderem das sympathias e antipathias da população fluminense? Se (coisa ainda mais grave) o residuo das paixões malfazejas, que o delirio do crime collectivo carrega pelas ruas nos dias de eclipse da generosidade popular, vier a ser o arbitro da vida e da morte para os vossos representantes no conselho dos Estados? Foi para substituir a centralização imperial pela centralização terrorista, que abolistes a Monarchia? Ou as fórmulas politicas já não se discriminam senão pelas placas, á semelhança das nossas ruas, que o partidismo das intendencias converte em medalhario dos caprichos do dia, revogando a historia, o uso e o senso commum?

Representantes dos Estados Unidos na capital da União, as nossas immunidades lembram, até certo ponto, as dos representantes de um paiz na metropole de outro. Ha certamente, entre estas e aquellas, differenças visiveis. Em substancia, porém, quanto á invulnerabilidade pessoal no exercicio da commissão representativa, os dois casos se correspondem. De nossos actos só temos que dar conta aos nossos committentes; o nosso voto pertence respectivamente aos nossos Estados. Nelles, portanto, se vae empregar, através de nós, todo arbitrio, que tenda a castigar, em nossas pessoas, as nossas opiniões, a limitar em nossas palavras as nossas idéas, a reagir materialmente contra a politica da nossa

attitude. Embaixadores, representando nações soberanas, ou Senadores, representando Estados autonomos, a uns, como a outros, é essencial a independencia mais absoluta na cidade commum, no centro escolhido para reunião das suas Assembléas. A pressão popular exercida ali sobre elles seria, em uma hypothese, a nullificação da autonomia dos Estados, como, na terra, a da soberania das nações. Se na capital da Republica se enthronizar um poder invisivel, perante quem sejam sentenceados nas trevas e executados nas ruas os vossos representantes, esse poder é o supremo revisor das vossas vontades, esse poder é o eleitor real dos vossos eleitos, esse poder é o senhor arbitrario do vosso mandato, esse poder absorveu tudo, esse poder é a Constituição, a Republica, a nacionalidade; esse poder é o Estado, e os Estados não são nada. Ponto está em saber se elles admittirão esta subalternidade (*Partido Republicano Conservador*), ps. 19-21).

Art. 32.º O Vice-Presidente da Republica será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Camara.

#### O VICE PRESIDENTE DA REPUBLICA: SUA SITUAÇÃO NO SENADO

Levanto-me, sr. Presidente, para submeter á consideração da casa esta indicação (*lê*):

“Indico que, ouvida a Commissão de Poderes sobre as vagas existentes no Senado, se providencie sobre as eleições que as devem preencher”.

O objecto desta indicação associa-se a assumpto momentoso, para o qual peço a attenção da Casa; porque elle toca a principios fundamentaes em nossa fórma de Governo e na constituição do Senado.

Temos, sr. Presidente, ante nós mais um caso de incompatibilidade, não expressa na Constituição, mas resultante della, immanente nella, inequivocamente imposta por ella.

Desta vez, a individualidade immediatamente envolvida na questão, que vou levantar, não se acha no Gabinete do chefe do Estado. Não se poderá, pois, dizer que nos movam interesses politicos, resentimentos particulares, ou ambições pessoas. O prejudicado é, pelo contrario, um cidadão que tem o logar mais amplo nas sympathias de todos nós: amigo a quem me prendem os laços de uma affeição gerada pela

communhão de sentimentos e trabalhos no seio do Governo Provisorio, fortalecida pelos acontecimentos que, em Fevereiro, nos dispersaram, dia a dia augmentada pelo espectáculo das suas virtudes robustas, do seu desinteresse, da sua circumspecção, da sua modestia, do seu patriotismo forte, sereno, desprezioso. Refiro-me ao Vice-Presidente da Republica, ao illustre Presidente do Senado (1).

Mas as instituições não se fizeram para instrumento dos individuos, senão, sim, estes, para instrumento das instituições.

E, emquanto aquelles, cujo unico empenho está em desacreditar-as, apuram artificios para descobrir na lama do egoismo ordinario os moveis de todos os nossos actos, a responsabilidade da situação de nossa patria e o futuro dos interesses republicanos impõem-nos o dever de uma imparcialidade inflexivel na interpretação das verdades constitucionaes, sejam quaes forem as suas consequencias, e ainda quando ellas vão pesar sobre os que mais perto se acharem de nós pela religião das idéas, ou pela religião da amizade.

Não ha, no texto constitucional, clausula nenhuma que incompatibilize determinadamente com a Vice-Presidencia da Republica a cadeira de Senador.

Nenhuma disposição particular individua essa incompatibilidade.

Todavia, consideradas as funcções organicas da nossa fórmula constitucional de Governo, essa incompatibilidade é transparente, essa incompatibilidade é fatal. (*Apoiados*).

O sr. CAMPOS SALLES — Ella está claramente no art. 79 da Constituição.

O sr. RUY BARBOSA — Não a declina a Constituição, não a nomeia, não a taxa; por que a subentende, porque a abrange, porque a presuppõe nos seus elementos rudimentares. As Constituições não são regulamentos administrativos, não são tratados casuisticos, não são roteiros de precauções meticolosas contra a chicana, a ignorancia, ou a subserviencia

---

(1) FLORIANO PEIXOTO (Nota de H. P.).

mental da rabulice interessada, ou myope. Uma Constituição é a caracterização, nitidamente contornada, de um systema politico, indicado nas suas linhas capitaes, entregue, na evolução da sua vida organica, á acção da consciencia popular, confiado, na interpretação das suas consequencias legislativas, á intuição dos homens de Estado. A evidencia das regras directrizes, a luz do alto, que desce dos principios, illumina os casos particulares, dictando, a cada occurrencia imprevista, a cada combinação dos factos, a solução definida pelas necessidades da harmonia geral.

A incognita constitucional, em cada especie occorrente, está na consonancia entre a maneira de regulal-a e as exigencias fundamentaes do systema, a que ella se tem de subordinar. Estabelecido, na lei das leis, um principio, formulado um typo de organização, havemos de considerar (salvas as restricções expressas) como condemnadas por elle todas as soluções que o contradisserem, como contidas nelle todas as soluções que o completarem.

Não permittindo que a Presidencia do Senado caiba a um membro desta Casa, a um eleito nosso, a um depositario dos nossos suffragios, attribuindo á Presidencia do Senado, por função privativa, a uma magistratura especial, eleita pela nação para presidir eventualmente a Republica e permanentemente a Camara dos Senadores, — a Constituição teve em mira salvaguardar o *canon* supremo da igualdade de representação dos Estados neste conselho semi-diplomatico dos seus delegados perante a União.

São os dois principios supremos neste regimen; a fórmula republicana federativa e o equilibrio das delegações dos Estados no Senado. Tão alto os elevou a Constituição, que, permittindo a reforma de todas as outras disposições constitucionaes, assegura a essas duas o privilegio da perpetuidade, estabelecendo no art. 90, § 4.º, que *não poderão ser admittidos como objecto de deliberação no Congresso*, projectos tendentes a abolir a fórmula republicana federativa, ou *a igualdade da representação dos Estados no Senado*. Quando, pois, todos os outros artigos do nosso pacto de União são altera-

veis mediante reforma constitucional, a esse nunca admite reforma, ou sequer, tentativa della. Projectos em tal sentido não podem ser submettidos pela mesa de uma e outra Camara ao apoioamento preliminar. São, portanto, os dois principios summos, intangiveis, sacrosantos na Constituição Federal.

Ora, um delles, o da igualdade da representação dos Estados no Senado, essa lei sobre todas inviolavel estaria materialmente violada e virtualmente destruida, se um Senador, eleito Vice-Presidente da Republica, pudesse accumular com essa investidura o mandato legislativo. Pela sua exaltação á Presidencia do Senado, perderia esse Senador o direito á tribuna e o direito de voto nesta Casa. Durante os quatro annos do periodo presidencial, portanto, a delegação senatoria do Estado, a que esse Senador pertencesse, ficaria incompleta, mutilada, reduzida ao numero de tres membros, condemnada á inferioridade em relação á dos outros Estados (*Apoiados*).

Notae bem estas duas características, que singularizam a composição do Senado nos moldes adoptados pela Republica: a primeira é que os Estados, não obstante a sua differença de valor em população e territorio, têm todos o mesmo peso constitucional, isto é, o mesmo numero de mandatarios nesta Casa; a segunda está em que a Assembléa desses mandatarios ha de ser presidida por uma autoridade estranha á escolha delles.

Essas duas peculiaridades, aparentemente distinctas, são apenas consequencia uma da outra: não seria igual a representação senatoria entre os Estados, se a de um delles houvesse de desfalcar-se, fornecendo á Camara o seu Presidente, simples centro dos trabalhos da Casa, sem função deliberativa.

Eliminem o principio da igualdade da representação, e já não ha motivo para que o Presidente do Senado não seja eleito de entre os Senadores. Permittam a um Senador a posição de Presidente, e acabou-se o principio da igualdade na representação dos Estados (*Apoiados*).

Mas, dir-me-ão talvez, o prejuizo causado a um dos Estados quanto ao numero dos seus representantes, pelo advento de um delles á Presidencia do Senado, recebe compensação consideravel no prestigio, na poderosa influencia de contacto assegurada por essa posição excepcional a um Senador sobre os outros.

Não é difficil a resposta. Em primeiro logar essa compensação é fallivel: ella depende em proporções incalculaveis da relação entre o valor moral dos membros dessa Camara e o valor pessoal do seu Presidente. Em segundo logar, essa compensação é imponderavel: escapa, pela propria natureza dos seus elementos, á apreciação do legislador. Incerta, cambiante, variavel de individuo a individuo, essa pretensa compensação seria ora tão exigua, tão fraca, que não resarcisse a ausencia do voto diminuido, ora tão elevada, tão efficaz, que equivallesse a addição de muitos votos. Em um caso teriamos contra um Estado differença para menos; no outro, a favor desse Estado, differença para mais; lesão no primeiro, superioridade no segundo; em ambas as hypotheses, a desigualdade, que a Constituição teve em sentido evitar.

A incompatibilidade, neste ponto de vista, é, por consequencia, substancial, e tanto mais profunda, e tanto mais grave, tanto mais imperiosa, quanto o principio, que ella preserva, exprime um dos dois polos da Constituição, cujo eixo assenta, por um lado, na perpetuidade da federação republicana, pelo outro na inalterabilidade da equivalencia numerica entre as delegações dos Estados no Senado.

Mas outra incompatibilidade, tambem de ordem constitucional, tambem radical nas suas origens, tambem ligada á essencia das nossas instituições, oppõe-se igualmente á accumulção de que se trata. A Presidencia do Senado é uma magistratura da União. O mandato de Senador é uma funcção dos Estados.

Este representa uma especie de Embaixada constituida pelos Estados perante a União. Aquella encarna a imparcialidade da União entre os Estados. São, por conseguinte, func-

ções oppostas, contradictorias, inconciliaveis na mesma pessoa (*Apoiados*).

Objectar-me-ão, porventura, que, sob este aspecto, a incompatibilidade não póde ir além dos termos fixados no art. 79, que a limita *ao exercicio*. Sempre este art. 79, concessão illegitima, obsequio pessoal arrancado ás fraquezas do Congresso Constituinte, sempre elle a servir aos sophismas dos corruptores da idéa federalista! Mas aqui não se trata sómente de uma incompatibilidade entre funcções *de poderes diversos* no mesmo individuo, mas de inalliabilidade, na mesma pessoa, de funcções da União a funcções dos Estados. Senão, se é licito ao Vice-Presidente da Republica ter uma cadeira reservada no Senado, porque não poderá tambem o Presidente da Republica disputar um assento nesta Casa? Se a incompatibilidade prevalece unicamente quanto ao exercicio, qual seria o obstaculo constitucional a esse monstruoso absurdo (*Apoiados*)?

Mas, se não basta a interpretação racional, irrefragavel, como se vê, nas suas conclusões, recorramos á interpretação historica. O art. 90, § 4.º da Constituição de 24 de Fevereiro, que declara irreformavel o principio da igualdade de representação dos Estados na Camara dos Senadores, e o art. 32, que confere *ex-officio* ao Vice-Presidente da Republica a Presidencia do Senado, são reproducções textuaes, respectivamente, do art. 85, § 4.º e do art. 30 do projecto constitucional promulgado em 22 de Junho pelo Governo Provisorio. O legislador constituinte copiou *ipsis litteris* as disposições da Constituição formulada por nós. Onde fomos nós, porém, onde foi o Governo Provisorio buscar essas duas idéas, a concepção dessas duas particularidades, que assignalam a phisionomia caracteristica do Senado Federal? Na Constituição dos Estados Unidos, secção III, clausula 4.ª e art. 5.º. A primeira dessas duas disposições prescreve: “Nenhuma emenda antes do anno de 1808 poderá alterar a regra de que a nenhum Estado é licito tirar, sem o seu consentimento, o seu suffragio igual aos demais no Senado”.

A outra disposição estatue: “O Vice-Presidente dos Es-

tados Unidos será Presidente do Senado; mas não terá voto, excepto em caso de empate”.

Logo, no modo como ali se têm interpretado, em mais de um seculo de jurisprudencia constitucional, esses dois textos, encontraremos o commentario mais autorizado, a intelligencia mais cabal das clausulas correspondentes na Constituição Brasileira. Ora, ninguem, naquelle paiz, os interpretou jámais senão como eu os estou interpretando.

O *Federalista* é, como se sabe, o commentario, por assim dizer, official da Constituição Americana. Escripto por tres dos seus maiores autores, elle encerra, nas suas opiniões relativamente ao Pacto Federal da grande republica norteamericana, o cunho, por assim dizer, da interpretação authentica. Pois bem, o *Federalista*, n. LXVIII (ed. CABOT LODGE, p. 427), exprime-se, sobre o assumpto, nestes termos: “Impugnou-se como superflua, senão perniciosa, a instituição de um funcionario especial, encarregado das funcções de Vice-Presidente. Mas duas considerações parece justificarem o sentir da Convenção a este respeito. A primeira está em que, para assegurar ao Senado a possibilidade, em qualquer hypothese, de deliberar, necessario é que o Presidente possua apenas o voto de desempate. Ora, remover o Senador de um Estado da sua cadeira de Senador, seria converter, em prejuizo do Estado que elle representa, um voto constante em um voto contingente”.

Recorramos agora a STORY, o patriarcha dos commentadores americanos, o mais infatigavel, o mais abalisado entre elles, aquelle cuja autoridade paira quasi oracularmente sobre os seus successores.

Ouçalmol-o:

“Comprehendeu-se”, diz STORY (*Commentaries*, § 1452, ed. de Boston, 1873, vol. II, pag. 291), “comprehendeu-se a necessidade de instituir-se um Presidente para o Senado, onde todos os Estados eram igualmente representados, e onde era de presumir a existencia de extremo zelo contra a preponderancia de qualquer dos Estados.

“Se se pudesse admittir a esse cargo um Senador, ou o

Estado respectivo se veria privado de um voto, ou gozaria do privilegio de um voto duplo na hypothese de desigualdade entre os suffragios, ou elles ficariam empatados, impossibilitando-se a decisão.

“Qualquer dessas alternativas seria perigosa, e poderia criar praticamente graves difficuldades. Para presidir, pois, o Senado, e exercer o voto de qualidade, mais conveniente seria um magistrado eleito pela União toda, achando-se mais independente de ligações ou interesses locais do que qualquer membro desta Camara, e sendo, como representante da União, naturalmente induzido a consultar as conveniencias de todos os Estados”.

Folheio ao acaso, entre outras autoridades, o livro magistral de TICKNOR COURTIS, *Constitutional History of the United States*, edição de 1889, pg. 568. Eis a sua lição ácerca da especie:

“Felizmente a organização peculiar do Senado *requeria* um Presidente que não fosse membro dessa corporação. Como cada Estado havia de representar-se por dois delegados, e *cumpria não afastar nenhum delles da participação activa nos trabalhos da Camara, a Presidencia devia tocar a um magistrado que não representasse nenhum dos Estados*. Collocando nessa posição o Vice-Presidente dos Estados Unidos, se lhe assegurariam funções ao mesmo tempo de dignidade e valor, em que elle, achando-se em contacto continuo com os interesses publicos, assumiria a magistratura suprema, no caso de vacancia della, apoiado na confiança e no respeito geral. Esse plano foi engenhado pela grande Commissão e adoptado com o assentimento geral”.

Manuseio as obras recentes de WOODROW WILSON, *The State e Congressional Government*. E' um dos publicistas de competencia mais séria, de penetração mais profunda em toda a literatura politica daquelle paiz.

No primeiro desses dois livros diz elle (§ 1.060):

“O Vice-Presidente dos Estados Unidos é o Presidente do Senado. Todavia *não é membro do Senado*: apenas lhe preside ás sessões”.

No outro, á pag. 212, se me depara esta declaração peremptoria:

“O Presidente do Senado *não pertence á alta assembléa, de que apenas é appendice*”.

Tomo o *American Citizen's Manual*, de WASHINGTON FORD, e encontro, á pag. 14, estas palavras decisivas:

“Preside ao Senado o Vice-Presidente dos Estados Unidos. Sua eleição faz-se pelo mesmo modo que a do Presidente; porque, *se elle pudesse tirar-se do seio do Senado, estaria rota a igualdade de representação*”.

E, se, passando de interpretes americanos a interpretes europeus, consulto a *Historia da Constituição dos Estados Unidos* por ED. LABOULAYE, ali se me depara, á pag. 395, a mesma theoria da incompatibilidade, que advogo. Aqui está, com effeito, como elle se enuncia:

“Na Inglaterra”, diz LABOULAYE, “a Camara dos Commons nomeia o seu *speaker*; mas o Chanceller, que preside á Camara dos Lords, não é nomeado por ella. Seguiu-se, nos Estados Unidos, o mesmo systema, mas por uma razão melhor. Sendo os Senadores em diminuto numero, e representando os Estados, se o Presidente se tirasse de entre os Senadores, qual fôra a situação? Votaria o Presidente? Reconhecer-lhe esse direito seria attribuir-lhe autoridade maior do que aos outros membros da Casa. O Estado, a que pertencesse o Presidente, avantajaria-se por essa influencia aos outros, tanto mais quanto, em toda a Assembléa, é sempre necessario o poder de desempatar, quando os votos se equilibram. Isso deve occorrer a miudo numa assembléa numerosa. Quem desempataria no Senado? Conferir um voto preponderante ao Presidente, sendo este Senador, seria dar tres votos a um Estado. Retirar-se-lhe-ia o direito de votar? Mas então o Estado ficaria apenas com um voto. *Para obviar a isto, deu-se a Presidencia do Senado ao Vice-Presidente da Republica, que representa a União*”.

Ahi temos, pois, todos os elementos de interpretação convergindo em apoio dessa incompatibilidade evidente, encrustada nas leis cardeaes da nossa organização constitucional.

Transigir, neste ponto, seria, portanto, renegar o nosso regimen apenas inaugurado, adulteral-o numa das suas feições essenciaes (*Apoiados*).

Devo presumir que o egregio Presidente desta casa não pensa de outro modo. S. Ex., conjecturo eu, não renunciou a sua cadeira de Senador, porque seria erro fazel-o. Não se renuncia senão o que se possui; e S. Ex. a perdera *ipso facto* pela sua investidura no cargo de Vice-Presidente da União, de Presidente desta casa. A renuncia é um acto voluntario: não cabe, onde a privação resulta imperativamente da lei.

A renuncia suppõe a propriedade: seria absurda, onde ella não existe.

A renuncia envolve o direito de escolha, o arbitrio anterior de conservar o que se aliena; e ninguem póde conservar o que lhe não pertence.

Empossado na Presidencia do Senado, o benemerito cidadão deixou *ipso jure* de ser Senador.

Não me parece que fosse delicado aguardar, para a solução do assumpto, a presença do nosso illustre Chefe entre nós, como se lhe pudessemos attribuir o character de parte, em materia na qual a sua pessoa desaparece, deixando apenas entre nós os interesses superiores, da alta magistratura constitucional, exercida pelo illustre brasileiro.

Para quem lhe conhece a serenidade, a isenção de animo, a abnegação patriótica, não póde haver duvida de que elle veria, com constrangimento e desgosto, adiado, na expectativa da sua existencia, o exame da questão ora aventada.

Encarando, pois, o problema apenas elle se nos apresenta, sem considerações pessoaes, e abrindo o debate na ausencia, tão deploravel, do nosso illustre Presidente, longe de faltar á delicadeza, que lhe devemos, ter-lhe-á rendido esta Camara a mais respeitosa homenagem ao melindre dos seus sentimentos, á limpidez e á modestia do seu character (*Discurso no Senado, a 3 de Julho de 1891. Annaes do Senado Federal. Sessões de 5 de Junho a 15 de Julho de 1891. Vol. I, ps. 193-197*).

Art. 33.º Compte privativamente ao Senado julgar o Presidente da Republica e os demais funcionarios federaes designados pela Constituição, nos termos pela forma que ella prescreve.

§ 1.º O Senado, quando deliberar como Tribunal de Justiça, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2.º Não proferirá sentença condemnatoria senão por dois terços dos membros presentes.

§ 3.º Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro, sem prejuizo da acção da justiça ordinaria contra o condemnado.

## O IMPEACHMENT. O PROBLEMA POLITICO

Nacionalizando entre nós o *impeachment*, a Constituição Federal (arts. 33, 52, 53 e 57, § 2.º) estatuiu que o Senado, mediante accusação da Camara dos Deputados nos dois primeiros casos (art. 29), julgará:

1.º) o Presidente da Republica, nos crimes de responsabilidade (art. 53);

2.º) os Ministros de Estado, nos crimes connexos aos do Presidente da Republica (art. 52, § 2.º);

3.º) os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade (art. 57, § 2.º).

No direito constitucional da União, portanto, a jurisdição da magistratura politica, incumbida ao Senado, se restringe nos limites mais estreitos, abrangendo apenas o Presidente da Republica, os seus Secretarios e os membros do Supremo Tribunal, estes bem como o Presidente da Republica nos crimes de responsabilidade, ao passo que os Secretarios de Estado unicamente nos delictos que com os de responsabilidade commettidos pelo Presidente da Republica forem connexos.

Circumscripta a estas raias, a disposição da nossa lei organica é irreprehensivel. A Constituição não podia dar á justiça commum o poder de depor o Presidente da Republica. Nos crimes connexos aos que o Presidente praticar no exercicio das suas funcções, os Ministros não poderiam ser julgados senão pelo mesmo Tribunal que julgasse o Presidente. Para julgar, emfim, os membros do Supremo Tribunal nos delictos profissionaes, necessario era buscar fóra delle uma judicatura tão alta quanto a sua. Não podia ser senão a do Senado. Até ahi, se o systema offerece inconvenientes, não havia evital-os.

As Constituições do Alabama, da California, do Iowa, do Kansas, da Pennsylvania, do Tennessee, declaram todas que os funcionarios civis estão sujeitos a *impeachment*, por qualquer delicto commettido no desempenho das suas funcções: "*for ony misdemeanour in office*". (POORE: *The Federal and State Constitutions*, ps. 59, 65, 198, 556, 618, 634, 1257, 1582, 1671).

Constituições ha, nos Estados Unidos da America do Norte, que só jurisdiccioenam ao fóro do *impeachment* certas categorias de funcionarios superiores. A Constituição da California, por exemplo, individúa: "the Governor, Lieutenant-Governor, Secretary of State, Comptroller, Treasurer, Attorney General, Surveyor General, Justices of the Supre-

me Court and Judges of the District Courts". (art. IV, secç. 19). Muitas outras, porém, constituindo a maioria e, com ellas, a Constituição Federal, estendem o *impeachment* a todos os funcionarios de ordem civil: *all civil officers*.

Ninguém ousaria negar, entre nós, o ascendente do Poder Executivo, na União e nos Estados, sobre o Legislativo. Dar, pois, a este a attribuição discricionaria de arrebatrar ao fôro commum os agentes daquelle, cobrindo-lhes, pela absolvição, com o manto da indulgencia politica as culpas mais graves, era lançar as bases de um regimen destinado a fundar praticamente a irresponsabilidade da administração.

De outra parte, entregar a sorte dos magistrados ao arbitrio irresponsavel das maiorias politicas no seio das duas Camaras legislativas, sem contrapeso nem recurso nenhum contra a sua parcialidade, era fadar á extincção a independencia da magistratura. Nenhum systema de Governo precisa tanto da justiça como este. Ella é o elemento preservador e a *ultima ratio* deste regimen. Annullal-a fôra destruil-o.

Se essa organização e extensão do *impeachment* não têm acarretado males taes na grande Republica norte-americana, é que as condições de indole, moralidade e educação politica diversificam essencialmente entre os dois povos e os dois Governos. Ali, um paiz de opinião publica e eleições livres. Aqui, um paiz de eleições abandonadas ou oprimidas e absoluto indifferentismo nacional. Em dois terrenos tão dissimilhanes nas suas qualidades organicas as mesmas instituições hão-de produzir os resultados mais oppostos.

Só ás aptidões eminentemente politicas de uma nacionalidade cujas origens se confundem com as da liberdade moderna, se póde attribuir o merito de haver neutralizado as tendencias perigosas de uma instituição, que, dilatada como foi na Constituição americana, tamanhas desconfianças inspirava a TOCQUEVILLE. "Não sei", dizia elle, "se, em todo o caso, o julgamento politico, tal qual se entende nos Estados Unidos, não vem a ser a mais perigosa das armas, que nunca

se poz nas mãos da maioria" (*Démocrat. en Amer.*, I, ed. de 1864, p. 184).

Por outro lado, ao revés, confiar a essas Assembléas o arbitrio de subtrahirem á justiça commum os agentes do Poder Executivo é estabelecer, pela impunidade certa dos funcionarios, a irresponsabilidade pratica da administração. Não sei se na America do Norte se não têm sentido esses inconvenientes. Mas na America do Sul a opinião geral os tem assignalado.

Faz alguns annos que, discorrendo justamente do *impeachment*, escrevia um publicista argentino:

"Na Republica Argentina, como nos Estados Unidos, não ha responsabilidade para os altos funcionarios; o juizo politico (1) é illusorio, ficando os direitos e liberdades do cidadão a carecer dessa preciosa garantia. Aqui, como ali, os abusos do poder necessitam de um freio efficaz e um salutar correctivo. Não temos uma força coercitiva, que contenha os funcionarios publicos dentro dos limites do seu dever. Em summa que as nossas instituições politicas vão perdendo um dos caracteres distinctivos dos Governos livres. A base, onde assenta a bondade do juizo politico, é a natureza do corpo, que exerce as funções de ministerio publico, bem como a inteireza do tribunal que julga, e condemna. Entre nós não existe nenhuma dessas condições. A Camara dos Deputados não se poderá melindrar com violações de interesses, que ella não representa. Tão pouco poderia accusar a nenhum funcionario, que represente o partido em maioria no seu seio, pois a *moral politica* o inhiibe. O Senado, por sua parte, não condemnará jamais; visto como quasi todos os funcionarios accusaveis segundo a Constituição se nomeiam com o accordo, em que elle não entra senão a favor dos seus addictos. As parcialidades politicas se constituem solidariamente responsaveis pelo proceder official dos seus membros, e a *honra do partido* impõe o dever de favorecer a impunidade, amparando-os sempre, qualquer que seja a infracção com-

---

(1) *Juicio politico* é a versão espanhola do inglez *impeachment*.

mettida. A innocencia ou a culpabilidade não se afeririam pela prova colligida, senão consoante á disciplina e á astucia dos partidos. A accusação politica entre nós outros é, pois, um phenomeno desconhecido, em razão de que os funcionarios, a quem tocaria occupar o banco dos réus, têm especial tento em se forjarem, na Camara dos Deputados, maiorias, que os ponham a salvo de todo o perigo” (BARRAQUERO: *Espiritu y Practica de la Constituc. Argentina*, p. 285-6).

Com o vivo sentimento, que tenho desses males, dia a dia mais graves no Brasil, cuja educação politica não tem feito senão degenerar, ha quinze annos, eu não podia ver com bons olhos o systema, de onde acaba de resultar o lastimavel conflicto, a que, no meu Estado, assistimos, entre as Camaras Legislativas e os Tribunaes de Justiça. Este systema inspira aos meus sentimentos liberaes uma aversão invencivel.

#### FUNCCIONARIOS CIVIS. QUID?

A expressão *funcionarios civis* traduz exactamente a de *civil officers*, adoptada por grande numero de Constituições americanas, quando legislam sobre o *impeachment*. A Constituição Federal, nos Estados-Unidos, estende o juizo politico ao Presidente, ao Vice-Presidente e “all *civil officers* of the United States” (art. II, secç. 4.<sup>a</sup>). Similhantermente, diz, a este proposito, “the Governor and all other *civil officers*” a Constituição do Delaware, art. IV, secç. 2.<sup>a</sup>, e, como esta, a do Illinois (1), art. II, secç. 23, a do Kentucky, art. V, secç. 3.<sup>a</sup>, a do Michigan, art. VIII, secç. 1.<sup>a</sup>, a do Mississipi, art. V, secç. 3.<sup>a</sup>, a do Ohio (2), art. I, secç. 24, a da Pennsylvania, art. VI, secç. 3.<sup>a</sup>, a do Tennessee, art. IV, secç. 4.<sup>a</sup>.

Desde que, pois, a letra da Constituição da Bahia, neste texto, como nos demais concernentes ao *impeachment*, se reduz a uma trasladação fiel dos textos americanos, a interpretação que estes receberam nos Estados-Unidos, nos deve

(1) Refiro-me á Constituição de 1818. POORE, p. 441.  
 (2) Alludo á de 1802. POORE, p. 1457.

dar a verdadeira intelligencia do pensamento, a que o legislador bahiano obedeceu.

Desde os mais antigos até aos mais recentes commentadores da Constituição dos Estados-Unidos, todos são accordes em que o qualificativo de *civil*, nessa clausula da Constituição daquelle paiz, se contrapõe unicamente á idéa de *militar*. "The sense in which the term is used in the Constitution seems to be in contradistinction to *military*", escrevia STORY em 1833. (*Commentar.*, § 791). Escrevendo em 1896, FOSTER, o autor que mais largamente se tem occupado com essa instituição, estabelece a mesma doutrina, com a differença de que, onde STORY se limitava a um *parece*, (1) o publicista contemporaneo affirma positivamente: "The word *civil* is used in contradistinction to *military*". (*Comment. on the Const. of the Un. Stat.*, v. I, p. 570). E' que nesse meio tempo se firmára definitivamente a jurisprudencia, aliás já declarada por essa interpretação desde 1797, no *impeachment* de BLOUNT, relatado em 1849 nos *State Trials* de WARTON. (Ps. 302, 305).

Na phraseologia juridica ingleza, com effeito, a palavra *civil* nunca teve outro significado. E' o que se verifica em BLACKSTONE (*Commentaries*, v. I, p. 396, 408, 417). O direito americano tomou o vocabulo á linguagem do direito inglez; e, presentemente, ninguem contesta a definição de *funcionario civil*. E' todo aquelle, que recebe do Governo a nomeação, quaesquer que sejam as suas funcções e a jerarchia destas, salvo unicamente se o cargo pertencer ao exercito e á armada. Os termos em que essa definição se formula nos lexicons e tratados, são estes:

---

(1) Aliás o proprio STORY, no paragrapho subsequente, abandona o *parece*, para enunciar essa proposição nos termos de uma affirmativa categorica: "All officers of the United States, therefore who hold their appointments under the national Government, . . . . with the exception of officers in the army and the navy, *are* properly civil officers within the meaning of the Constitution and liable to *impeachment*".

“Any officer who holds his appointment under the Government, whether his duties are executive or judicial, in the highest or the lowest departments of the Government, *with the exception of the army and navy, is a civil officer*”.

(MECHEM: *A Treatise on the Law of Publ. Offices and Officers*. (1890), p. 10 § 24. — CAMPBELL BLACK: *A Diction. of Law* (1901), p. 208, v. *civil officer*).

Mais novo que esses é ainda o livro de WOODBURN, estampado em 1903, e ainda ahi a definição não varia:

“Who are *civil officers* of the United States? The word *civil* is used in contradistinction to *military*. Consequently officers of the army and navy are exempt from impeachment”.

(*The American Republ. and its Government*, p. 232).

No mesmo anno se completou a obra de GOURD com a publicação do seu ultimo volume, e ahi se nos depara sempre a mesma noção de que o epitheto *civil* não qualifica o substantivo *officer*, equivalente inglez de *funcionario*, senão só para excluir delle os cargos *militares*. (*Les Chartes Colonial. et les Constit. des E't-Unis*, v. III, p. 401).

Em face, pois, das Constituições americanas e, portanto, da Constituição da Bahia, que as copiou, os funcionarios, a este respeito, se distribuem exclusivamente em duas vastas categorias: *civis e militares*. Todos os que não forem militares são civis. (1)

Logo, na categoria dos *funcionarios civis* se comprehendem os magistrados.

---

(1) Acrescentam-se aos funcionarios civis os membros do Congresso. Isto, porém, porque os americanos os não têm por funcionarios no sentido constitucional. WALKER, p. 92. STORY, § 793-5. GOURD, III, p. 400. POMEROY, § 746. BURGESS, II, p. 333. FOSTER, I, p. 572-3.

Tão claro, tão obvio, tão incontestavel é este ponto, que nunca, nos Estados-Unidos, ninguém o controverteu. Nos textos pouco ha transcriptos de MECHEM e BLACK expressamente se qualifica de *funcionario civil* todo aquelle que recebe do Governo a instituição, quer os seus deveres sejam administrativos, quer *judiciarios*; “wether his duties are executive, or *judicial*”.

MECHEM e BLACK não tinham feito mais que repetir a lição antiga de STORY, que, reproduzindo a de RAULE (*On the Constitution*, c. 22, p. 213), ensinava serem *funcionarios civis* e, como taes, sujeitos ao *impeachment*, os magistrados:

“All officers of the United States, therefore, who hold their appointment, under the national Government, wether their duties are executive or *judicial*, in the highest or in the lowest department of the Government, with the exceptions<sup>s</sup> of the army and navy; are properly *civil officers* within the meaning of the Constitution, and liable to *impeachment*”.

(*Comment.*, I, § 792).

Examinando a mesma questão, resolve POMEROY que “o termo *funcionarios civis* abraça os *Juizes dos Tribunaes* dos Estados-Unidos”: “The term *civil officers* embraces, therefore, the *Judges of the United States Courts*”. (*An Introduct. to the Constitut. law*, 10.<sup>a</sup> ediç., p. 599, § 716).

Nem houve jámais nos Estados Unidos quem puzesse em duvida essa noção vulgar.

E’ o que peremptoriamente nos attesta a autoridade *summa* de VON HOLST:

“Que os juizes caem sob essa designação nunca se contestou — *Dasz die Richter unter diese Bezeichnung fallen, ist nie bestritten worden*”.

(*Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von America* Freiburg, 1885, § 46, p. 87).

Muitas das Constituições Estadoades, naquelle paiz, con-  
signam expressamente essa inclusão.

No Alabama, por exemplo, a Constituição de 1819, art. V, secç. 13, estatue que “os juizes dos varios Tribunaes do Estado (*the Judges of the several Courts of the State*) não serão destituidos senão mediante requisição dos dois terços de ambas as Camaras, salvo se houver base para o juizo politico” (*sufficient ground for impeachment*). A Constituição de 1865 reproduz a mesma disposição, no art. VI, secç. 12. A de 1875, emfim, art. VII, secç. 1.<sup>a</sup>, sujeita os Juizes da Côrte Suprema a perderem o cargo (*may be removed*) por decisão do Senado, funcionando como Tribunal de Justiça (*sitting as a Court of Justice*).

A Constituição de 1836, no Arkansas, declara passiveis de *impeachment* todos os Juizes Estadoades: “*all the Judges of the Supreme, Circuit and Inferior Courts of law and equity*”. (art. IV, secç. 26). O preceito se renova na de 1864, art. IV, secç. 24.

Segundo a Constituição do Arkansas, art. XIII, secç. 2.<sup>a</sup>, accusaveis por via de *impeachment* são os funcionarios de ordem judicial, *judicial officers*. O mesmo prescreve a do Conneticut, art. IX, secç. 3.<sup>a</sup>, designando como *impeachable* todos os funcionarios da justiça: “*all judicial officers*”.

Igual regimen estabelecem:

no Iowa, a Constituição de 1846, art. III, secç. 20, e a Constituição de 1857, no artigo e na secção correspondentes; a Constituição do Kentucky, art. V, segundo paragrapho; na Louisiana, a Constit. de 1851, tit. IV, art. 73, e a Constit. de 1864, tit. V, art. 76, ambas as quaes empregam a expressão “*all Judges, todos os Juizes*”;

a do Minnesota (1857), art. XIII, secç. 1.<sup>a</sup>;

a do Nevada (1864), art. VII, secç. 1.<sup>a</sup>;

a de New Jersey (1844), art. VI, secç. 3.<sup>a</sup>, n. 3;

a de Rhode Island (1842), art. XI, secç. 3.<sup>a</sup>;

a da Carolina do Sul (1868), art. VII, secç. 3.<sup>a</sup>;

no Tennessee, a Constit. de 1834, art. V, secç. 4.<sup>a</sup>, e a de 1870, secç. 4.<sup>a</sup> do art. V;

no Texas, a Constit. de 1845, art. IX, secç. 3.<sup>a</sup>, a de 1868, art. VIII, secç. 3.<sup>a</sup>, e a de 1876, art. XV, secç. 2.<sup>a</sup>;

no Vermont, a Constit. de 1777, cap. II, secç. 20, e a Constit. de 1793, cap. II, secç. 24;

na Virginia, a Constit. de 1850, art. IV, secç. 18, a Constit. de 1864, secç. 18 do art. IV, e a Constit. de 1870, art. III, secç. 16;

na do Wiscousin (Constit. de 1848), o art. VII, secç. 1.<sup>a</sup>.

Nas demais Constituições de Estados o texto não nomeia explicitamente os Juizes, mas ninguem duvidou jámais que os inclua sob a designação generica de *funcionarios civis*.

Todos esses textos se encontram na collecção official das Constituições americanas, dada a lume, na imprensa do Governo da União, sob a direcção de POORE. (*The Federal and State Constitutions*, part. I, ps. 41, 58, 89, 106, 125, 241, 265, 540, 556, 651, 732, 747; part. II, ps. 1040, 1257, 1320, 1612, 1658, 1683, 1703, 1780, 1798, 1814, 1850, 1863, 1880, 1928, 1943, 1962).

Ao testemunho dos autores e dos textos se incorpora ainda o dos factos historicos. O *impeachment* não tem sido letra morta nas leis americanas, e os annaes do seu uso, quer na União, quer nos Estados, nos mostram que é sobretudo contra os Juizes que elle ali tem servido. Na União regista a historia daquelle paiz sete processos dessa natureza. Desses sete, um contra um senador (BLOUNT), em 1797, um contra um presidente de republica (JOHNSON), em 1867, um contra um Ministro de Estado (BELKENAP) em 1876. Os outros *quatro*, contra quatro juizes: PICKERING, em 1803, CHASE, no mesmo anno, PECK, em 1830 e 1831, HUMPHREYS, em 1862. (FOSTER: *Op. cit.*, v. I, ps. 529, 533, 543, 545, 546, 565).

Nos Estados os *impeachments*, até o anno de 1896, quando saiu a publico o primeiro tomo da obra de FOSTER, montavam a setenta e nove. Pois bem: desses processos a maioria, em numero de quarenta e oito, foram intentados contra Juizes, sendo um contra um Tribunal inteiro. (FOSTER, I, ps. 600-602, 630, 638-45, 648-66, 676, 681, 684, 687-8, 690-702, 707-713).

Aquelles, que não preferirem a obra de ROGER FOSTER, o mais amplo repositório do assumpto, poderão encontrar no-

ticia da applicação do *impeachment* contra membros da magistratura federal ou estadual, nos escriptos de outras autoridades (NOAILLES: *Cent Ans de Républ.*, I, p. 358. — MILLER: *Lectures on the Const.*, p. 217. — RACCIOPPI: *Nuovi Limiti e Freni nel Istit. Polit. Americ.*, p. 352 — LALOR'S: *Cyclopaedia of Polit. Science*, II, p. 481-4. — GOURD: *Op. cit.*, v. III, p. 403. — HART: *Op. cit.*, p. 300).

Dentre todos os Estados que compõem a grande federação da America do Norte, só no Oregon os Juizes não são accusaveis por *impeachment*; mas isto porque no Oregon a Constituição rejeitou essa maneira de proceder *contra os funcionarios publicos*, sejam quaes forem, submettendo-os unicamente á responsabilidade no fôro *commum*. "*Public officers shall not be impeached*", reza essa Constituição, art. VII, secç. 19. "But incompetency, corruption, malfeasance, or delinquency in office may be tried *in the same manner as criminal offences*". (POORE, part. II, p. 1501. — FOSTER, I, p. 528).

Temos, pois, demonstrado, com o exame directo das fontes, que

1.º em todas as Constituições dos Estados-Unidos da America do Norte o *impeachment*, isto é, o processo de accusação por uma e julgamento por outra Camara legislativa, é o regimen adoptado para a repressão dos crimes professionaes dos *funcionarios civis*;

2.º que sob esse regimen se acham ali os Juizes;

3.º que a maioria dessas Constituições os submettem a elle declaradamente;

4.º que, naquellas onde não ha designação formal dos Juizes, a interpretação unanime da jurisprudencia e doutrina os tem por indubitavelmente designados sob a menção geral dos *funcionarios civis*.

Não louvo, antes deploro e reprovo esta norma constitucional. Meu voto seria pelo regimen do Oregon: processo no fôro *commum*, salvo para os magistrados supremos.

. . . . .

#### PRIORIDADE LEGAL DO *IMPEACHMENT*

Ouviremos os autores, para lhes *submitter* depois a doutrina ao toque dos textos constitucionaes.

Os primeiros commentadores, que teve a Constituição dos Estados Unidos, foram HAMILTON, MADISON e JAY, no *Federalista*. Coube ao primeiro desses tres escriptores expender ali, em 1788, a materia do *impeachment*. Pois já desde então se accentuou que só *depois de condemnado* no fôro desse julgamento especial podia o accusado ver-se processar nos Tribunaes *communs*. “A pena”, diz elle, “que da condemnação mediante o *impeachment* póde resultar, não remata o castigo do delinquente. *Depois de sentenciado (after having been sentenced)* a perder para sempre a estima, a confiança, as dignidades e as remunerações pecuniarias de sua patria, ainda estará exposto a julgamento e condemnação pela via ordinaria das leis”. (*The Federalist*. Ed. de CABOT LODGE, 1888. P. 409-410. Trad. JÊZE, 1902, p. 545-6).

Teria havido posteriormente algum autor, que dessa intelligencia divergisse?

Não o conheço. Todos os de que hei noticia, pospõem ao *impeachment* o processo ordinario, e não admittem este, senão quando naquelle fôr condemnado o réu.

Assim TOCQUEVILLE:

“Na America, despido ao accusado o character publico, que o revestia, e declarado por indigno de occupar algum dia qualquer funcção politica, esgotou-se aos Tribunaes politicos a autoridade, e começa a tarefa dos Tribunaes ordinarios”.

(*Démocrat. en Amér.*, I, ed. de 1864, p. 178).

E CHAMBRUN:

“O processo de *impeachment* póde terminar pela destituição do culpado. Mas, *depois* que o Senado, funcionando como alto Tribunal de Justiça, a houver pronunciado, nem por isso o funcionario havido por delinquente deixará de passar pela acção da justiça ordinaria. Dest’arte á Camara dos Representantes só será licito votar o *impeachment*, se ao funcionario, que elle tiver por objecto, se attribuir crime ou delicto de natureza tal, que dê *ulteriormente* ensejo a procedimento criminal ante as justicas de direito commum”.

(*Le Pouv. Execut. aux E. Unis*, 1876, p. 323).

O publicista suisso LIEBER, uma das summidades mais altas na theoria e analyse da Constituição Americana, peremptoriamente nos ensina que o individuo susceptivel de *impeachment* não cae sob a jurisdicção penal dos Tribunaes, *senão depois que o Senado o privar do cargo*:

“The Senate, when sitting as a Court to try impeachments, can only remove from office, whatever the crime may have been; and the impeached person can be penally tried, *after the Senate has removed him from office*”.

(LIEBER: *On Civil Liberty*, 3.<sup>a</sup> ed. 1883, p. 85).

Mais incisivo, se possivel, é ainda o duque de NOAILLES:

“*Absolvido* pelo Senado, o accusado não poderá *soffrer processo*, pelos mesmos factos, *sob jurisdicção nenhuma*. *Condemnado*, o funcionario *destituido*, será julgado *então*, e punido pelos Tribunaes ordinarios, cabendo”.

(*Cent Ans*, I, p. 348).

O WALKER, que entre nós por tantas mãos anda, não fala menos claro:

“Na Inglaterra a sentença póde infligir banimento e, até, morte. Mas aqui só se estende ao perdimento do cargo e inhabilitação para outros. Se, entretanto, a culpa envolver crime, a parte poderá, depois (*afterwards*), ser julgada e punida na forma da lei”.

(*Introduct. to Americ. Law*, 9.<sup>a</sup> ed., de 1887, p. 92).

BURGESS, estudando as funcções do Senado como tribunal do *impeachment*, observa que o *julgamento pronunciado por esse tribunal* não exime a *pessoa condemnada* a responder pelo mesmo facto nas alçadas ordinarias:

“The Constitution furthermore provides that *the judgement rendered by the Court shall not excuse the condemned person from trial for the same offence by the Ordinary Court, in the ordinary manner, and with the ordinary results*”.

(*Polit. Science and Comparat. Const. Law*, v. II, p. 337).

JOHN FISKE escreve categoricamente:

“O individuo *condemnado* (*the person convicted*) póde ser *depois* (*afterwad*) julgado e punido segundo o processo juridico usual”.

(*Civil Government in the Unit. States*, 1891, p. 221).

No seu tratado acerca dos Tribunaes e sua jurisdicção, JOHN WORKS deixa consignada com toda a clareza a mesma idéa, ponderando que o *impeachment* de um funcionario não obsta á magistratura commum o julgal-o criminalmente pelo mesmo delicto, por que elle “*foi condemnado*”.

“The impeachment of an officer does not affect the jurisdiction of the Courts to try and

convict him, under indictment (1) for the same offence for which *he was condemned*".

(*Courts and their Jurisd.*, 1894, p. 487, n. 71).

Notando que os efeitos condemnatorios do *impeachment* se reduzem á destituição e inhabilitação do funcionario, adverte immediatamente COOLEY:

"Mas a parte *condemnada* (the party *convicted*) ficará sujeita ao julgamento pelo processo *commum*".

(*Gener. Princ. of Constit. Law*, ed. de 1898, p. 177).

O mesmo diz HARRISON, o ex-Presidente dos Estados Unidos, em um precioso livro, onde á doutrina juridica se associa a experiencia administrativa:

"Não tem o Senado o direito de condemnar a prisão, ou multa; mas o funcionario, contra quem corre o *impeachment* (the *impeached officer*), ainda está exposto (is *still liable*) a ser processado nos Tribunaes".

(*This Country of Ours*, 1889, p. 149).

Na mais recente, emfim, das obras acerca do Governo americano, o professor HART frisa nitidamente este ponto:

"Sob a Constituição a pena do *impeachment* não consiste em mais que na demissão do funcionario e sua inhabilitação ulterior para o serviço publico; mas a parte fica sujeita *posteriormente* (*thereafter*) a ser punida em conformidade com o direito *commum*".

(*Actual Governm. as Applied under Americ. Condit.*, 1903, p. 306).

---

(1) O *indictment* é o processo criminal ante as Justiças de direito *commum*.

Annotando STORY nos seus *Commentarios Abreviados*, NICOLAU CALVO subscreve e accentua a mesma lição:

“Las autoridades al pié del mismo articulo en la Constitucion Americana, mi traduccion de PASCHAL, indice alfabetico, y la de CUSHING, *Ley y practica de las Asambleas Americanas*, agotan la materia y concuerdan con STORY en que el Senado, *una vez pronunciada la destitucion*, envia el delincuente a los Tribunales ordinarios, para el castigo de los delitos que haya cometido”.

(*Coment. Abrev. de J. Story*, 1888, v. I, 478 v).

A opinião de CUSHING é, realmente, formal. Tomo-a á 9.<sup>a</sup> ediç., de Boston, 1874. Ahi textualmente se expõe que o accusado não cairá sob o processo ordinario, senão quando *condemnado (convicted)* no tribunal do *impeachment*. Eis os termos do original:

“It is generally provided, in the American Constitutions, that the party *convicted* on an impeachment shall, nevertheless, “be liable and subject to indictment, trial, judgment, and punishment, according to law”, as in other cases”.

(*Law and Pract. of Legislative Assemblies in the Unit. States*, p. 987, n. 2560).

Ia-me esquecendo a grande obra de GOURD, sobre as Cartas e Constituições americanas, onde, como nos escriptos dos outros constitucionalistas até aqui invocados, se subordina o processo commum á precedencia e solução condemnatoria do julgamento no Senado. Dou o texto no original francez:

“*L'impeachment* est l'accusation portée devant le Sénat, jugée par ce dernier, qui peut atteindre le Président, le Vice-Président, tous les fonctionnaires civils des Etats Unis, se fonde sur la trahison, la corruption ou autres hauts crimes

et délits, et ne saurait avoir, *en cas de condamnation*, d'autres conséquences que la destitution et l'incapacité de recevoir des fonctions honorifiques ou salariées dépendant du Gouvernement Fédéral, *sans prejudice, toutefois*, des poursuites et pénalités de droit commun".

(*Op. cit.*, v. III, p. 102).

Tão vulgar é, em summa, essa noção, que até nos epitomes destinados ao uso da mocidade se define como um dos rudimentos mais triviaes do assumpto. No compendio de FLANDERS, *An Exposition of the Constitution of the United States* (Philad., 1885, p. 76), depois de se taxarem ao *impeachment* os seus conhecidos effeitos constitucionaes, "removal from office and disqualification", accrescenta o autor que a parte *condemnada* fica, todavia, sob a ameaça do processo ordinario: "*The party convicted is, nevertheless, liable and subject to indictment, trial, judgement, and punishment, according to law*".

Nos paizes que adoptaram o systema norte-americano o mesmo principio tem estabelecido a doutrina. Na obra de ESTRADA, vinda a lume ha tres annos, o constitucionalista argentino põe de manifesto esse elemento da organização juridica, a que a Constituição da Bahia deu fôro legal nesse Estado. Vae o texto em castelhano, que, para entre nós, não requer traducção:

"El juicio politico no tiene mas objecto que averiguar si un empleado es ó no habil para continuar en el desempeño de sus fonciones. La sentencia *condenatoria* del Senado deja libre la acción de los Tribunales ordinarios por los delitos comunes y por la indemnizacion civil á que éstos den lugar. *Puede establecerse la acción criminal y la civil antes de la sentencia del Senado?* El juicio politico no es un fuero especial: es solo una garantia de buen Gobierno, establecida para defender el principio de autoridad. Una vez que ha sido acusado, los particulares pueden pedir indemnizacion por los perjuicios sufridos; pero es menester, para que pro-

ceda la accion de indemnizacion, que haya antes delito declarado. No es lo mismo tratandose de simples acciones civiles, como el cumplimiento de un contrato, independiente de todo juicio criminal, que pueden ser entabladas en todo tiempo. *Respecto de acciones criminales* por delitos comunes, el Senado *pronuncia la destitucion o inhabilitacion*; pero, como no puede imponer otras penas, el reo va ante los Tribunales ordinarios". (*Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires, 1902. Vol. III, p. 270).

De sorte que só depois "da sentença condemnatoria", só depois que "o Senado pronuncia a destituição ou a inhabilitação", é que para os Tribunaes ordinarios começa a sua parte na acção repressiva.

Já conhecemos a doutrina.

Vejamos agora, perlustrando as Constituições, se com estas conforma.

Sobre o ponto controverso a Constituição Federal, nos Estados Unidos, não podia ser mais explicita. No art. I, secç. 3.<sup>a</sup>, o derradeiro parographo reza:

"A sentença, nos casos de *impeachment*, a mais não se estenderá que a privar do cargo e incapacitar para qualquer função de honra, confiança ou lucro sob o Governo dos Estados Unidos; mas a parte *condemnada (convicted)* será, todavia, passível de processo, julgamento e punição na forma ordinaria da lei".

Esta linguagem, como se vê, não se presta a duas intelligencias: só a parte *condemnada* no Tribunal politico se poderá ver processar nos Tribunaes communs.

E como se pronunciam as Constituições dos Estados naquella federação?

E' um ponto que nenhum autor, americano ou estrangeiro, ventitou, até hoje. Como tivemos occasião de ver, CUSHING se limita a declarar que as Constituições Estadoaes, *em geral (generally)* provêem ao assumpto do mesmo modo que a Federal. Mas essa generalidade tem suas excepções.

Eu me dei pacientemente ao trabalho de aprofundar, á luz dos textos, no direito americano, este recanto desprezado; e resumirei, aqui, o fructo das minhas pesquisas.

Pelo que entende com este particular, as Constituições dos Estados, na União Norte Americana, se separam em dois grupos.

Umás (em minoria) admittem o julgamento nos Tribunaes communs, ainda que a parte no Tribunal politico seja absolvida.

Outras (em maior numero) só franqueiam o processo nas justiças ordinarias contra o accusado, a que o Tribunal politico houver imposto condemnação.

Formam o primeiro grupo: a Constituição do Alabama, art. I, secç. 23; a do Arkansas, art. XV, secç. 1.<sup>a</sup>; a da California, art. IV, secç. 19; a do Colorado, art. XIII, secç. 2.<sup>a</sup>; a do Illinois, art. IV, secç. 24; a do Indiana, art. III, secç. 24; a do Iowa, art. III, secç. 20; a do Kansas, art. II, secç. 28; a do Missouri, art. VII, secç. 2.<sup>a</sup>; a do Nebraska, art. III, secç. 14; a do Nevada, art. VII, secç. 2.<sup>a</sup>; a do Ohio, art. II, secç. 24; a da Pennsylvania, art. VI, secç. 3.<sup>a</sup>; a do Tennessee, art. IV, secç. 4.<sup>a</sup> (POORE: *Constitutions*, ps. 65, 106, 125, 143, 174, 198, 241, 441, 452, 476, 503, 540, 556, 585, 618, 654, 1183, 1207, 1217, 1258, 1457, 1468, 1552, 1561, 1582, 1671).

Mas todas essas Constituições rompendo, numa clausula de tamanho alcance, com o systema, cujo alto exemplar se consagrava na Constituição Federal, adoptaram uma linguagem, que, positiva e terminante, não deixasse á controversia a menor entrada. A Constituição do Alabama declara que “o accusado (*impeached*), ou seja condemnado, *ou não* (*wether convicted or not*), será submissivel ao processo commum. (POORE, p. 65). As Constituições da California, Colorado, Illinois, Indiana, Iowa, Missouri, Nebraska e Pennsylvania dizem que “a parte, condemnada, *ou absolvida* (*convicted or acquitted*) será, todavia (*nevertheless*) susceptivel de julgamento nos Tribunaes” (POORE, ps. 198, 241, 476, 503, 556, 1183, 1207, 1552). A do Kansas reza que “a parte, quer *absolvida*, quer condemnada (*wether acquitted or convi-*

cted)”, incorrerá em processo ordinario. (POORE, p. 634). A do Arkansas estatue que a accusação politica, ou seja bem succedida, *‘ou não*, não será obstaculo á accusação nos Tribunaes: “An impeachment, wether successful or not, shall be no bar to an indictment” (POORE, p. 174). A do Tennessee, emfim, prescreve, depois de regular o *impeachment*, que o individuo, contra quem se elle mover, será “*em todo o caso (in all cases)*” processavel perante a justiça (POORE, p. 1671).

Compõem o segundo grupo: a Constituição do Connecticut, art. IX, secç. 3.<sup>a</sup>; a do Delaware, art. V, secç. 2.<sup>a</sup>; a do Kentucky, art. V, secç. 3.<sup>a</sup>; a da Louisiana, tit. V, art. 97; a do Massachussetts, cap. I, secç. 3.<sup>a</sup>, art. III; a do Michigan, art. XII, secç. 2.<sup>a</sup>; a do Minnesota, art. XIII, secç. 1.<sup>a</sup>; a do Mississipi, art. IV, secç. 30; a do New Hampshire, secç. 39; a de New Jersey, art. VI, secç. 3.<sup>a</sup>; a do Rhode Island, art. XI, secç. 3.<sup>a</sup>; a da Carolina do Sul, art. VII, secç. 3.<sup>a</sup>; a do Texas, art. IX, secç. 4.<sup>a</sup>; a do Vermont, art. VII das emendas adoptadas em 1836; a da Virginia, art. V, secç. 16; a da Virginia Occidental (West Virginia), art. IV, secç. 9.<sup>a</sup> (POORE, ps. 265, 294, 678, 765, 963, 1006, 1040, 1085, 1301, 1321, 1612, 1658, 1850, 1884, 1962, 1997).

Todas essas Constituições trasladaram, mais ou menos literalmente, a Constituição Federal, no art. I, secç. 3.<sup>a</sup>, clausula final, acima transcripta.

Nas do Conneticut, Delaware, Kentucky, Massachussetts, Minnesota, Mississipi, New Hampshire, New Jersey, New York (1821), Vermont, Virginia, West Virginia, cópia se dá sem alteração, dizendo os respectivos textos, em todas ellas, como na da União: “The party *convicted* shall, nevertheless, be liable, and subject to indictment, trial and punishment according to law”. Isto é:

“A parte *condemnada* permanecerá, todavia, sujeita a accusação, processo e punição de conformidade com a lei”.

(POORE, ps. 265, 294, 678, 963, 1040, 1085, 1301, 1321, 1346, 1884, 1962, 1997).

Nas demais a modificação é indifferente e, quanto a algumas, quasi imperceptivel. A do Michigan abrevia deste modo: "But the party *convicted* shall be liable to punishment according to law". (POORE, p. 989). O que quer dizer: "Mas a parte *condemnada* ficará sujeita a ser punida conforme á lei". Nas outras Constituições a discrepancia consiste apenas em que a expressão "parte *condemnada*" se substitue na da Louisiana por "partes *condemnadas*" (*convicted parties*), na do Rhode Island por "pessoa *condemnada*" (*person convicted*), na da Carolina do Sul por "pessoas *condemnadas*" (*the persons convicted*) e na do Texas, por "a parte *condemnada sob "impeachment"* (*a party convicted on impeachment*)". Verifique-se em POORE, ps. 765, 1612, 1658, 1850. A divergencia é, pois, insignificante, nulla.

Assim que todas essas dezesete Constituições Estadoaes, reproduzindo o disposto na da União, *vedam o processo do funcionario civil nos Tribunaes ordinarios, emquanto o Tribunal do "impeachment" o não o condemnar.*

No mesmo sentido estatuem as Constituições, que, fóra dos Estados Unidos, perfilharam a instituição americana do *impeachment*.

Assim, a Constituição Argentina, art. 52:

"Pero la parte *condenada* quedará no obstante sujeta á acusacion, juicio y castigo conforme á las leyes ante los Tribunales ordinarios".

A do Uruguay, art. 39:

"La parte *convencida* i juzgada quedará, no obstante, sujeta á acusacion, juicio i castigo conforme á la lei".

A do Paraguay, art. 57, reproduz *ipsis literis* a da Republica Argentina.

A do Chile, emfim, que apenas confere ao Senado o direito de pronunciar culpados os Ministros, não admite o seu julgamento no fóro *commum*, senão quando aquella Cama-

ra os declarar incurso em culpabilidade. E' o que determina o art. 98:

“El ministro *declarado culpable por el Senado* será juzgado com arreglo á las leyes por el Tribunal ordinario competente”. (1)

E' uma profunda transformação do regimen do *impeachment* segundo o typo predominante nos Estados Unidos, mas que o respeita no fixar como limite inicial á competencia dos Tribunaes communs a declaração de criminalidade pelo Senado (*O Impeachment na Constituição da Bahia*. Parecer. *Diario da Bahia*, de 6 de Janeiro de 1906. *O Direito*, v. 100).

#### QUANDO COMEÇA A ACÇÃO DA JUSTIÇA COMMUM

Seguindo a trilha desses exemplos, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, art. 33, § 3.º, firma, igualmente, o principio inaugurado pela dos Estados Unidos da America do Norte e, de então a esta parte, generalizado naquella federação e neste continente. Esse artigo da nossa Constituição estabelece que o Senado, quando funcionar como Tribunal de Justiça, julgando os funcionarios federaes, de cuja responsabilidade lhe cabe conhecer,

“não poderá impôr outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro, sem prejuizo da acção da justiça contra o *condemnado*”.

Clarissimo está, pois, que só quando *condemnado* o funcionario por essa casa do Congresso poderá ter começo a acção da justiça commum. Donde se vê que, no systema da

---

(1) AROSEMENA: *Estudios Constitucionales*, I, ps. 84, 220, 270, 471, 565.

nossa Constituição Federal, o julgamento politico, a respeito dos empregados que ella designou, antecede necessariamente o processo ordinario, e este não tem logar, se o Tribunal politico absolver o accusado.

Esse texto já teve entre nós, de mais a mais, interpretação autorizada. O sr. JOÃO BARBALHO, nos seus *Commentarios*, assim o explana:

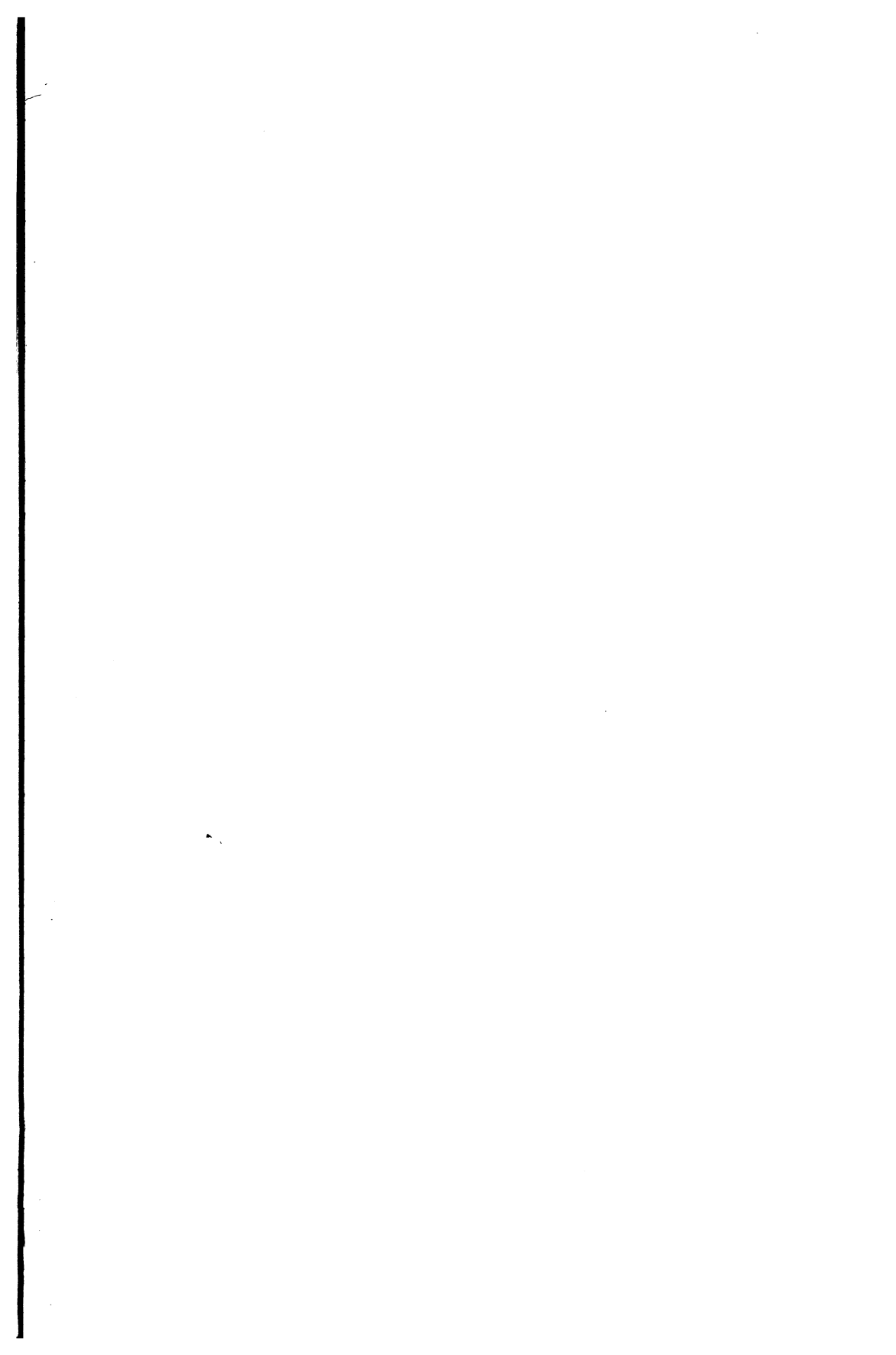
“Sem prejuizo da acção da justiça ordinaria *contra o accusado*”, diz a Constituição. E destas palavras, “contra o CONDEMNADO, se evidencia o proposito, que ella tem, de só *permittir o pronunciamento da justiça commum, quando, depois de ter sido processado e julgado pelo Senado, o Presidente é por elle declarado em culpa e posto fóra do cargo*” (P. 99).

“E assim, por essa divisão do julgamento, o Presidente criminoso é demittido por sentença do Senado, e *depois* é criminalmente punido pelos Tribunaes de justiça segundo as normas leaes ordinarias (*Ibid*) (Parecer citado).

*dei*

CAPITULO IV

**Das Atribuições do Congresso**



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1.º Orçar a receita, fixar a despesa federal annualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercicio financeiro.

## O ORÇAMENTO

E' um dos maiores perigos, que póde correr a Republica, o que actualmente nos ameaça, de encerrar-se a sessão legislativa, antes de concluida a tarefa orçamentaria. Habitados, como estamos, á proliferação continua dos mais variados e escandalosos abusos no terreno financeiro, onde a actualidade se avanta infinitamente, nessa especie de talentos e coragens, ás peiores administrações, de que ha memoria no Brasil, pouco nos detemos em medir a gravidade formidavel dessa hypothese, que devia apavorar-nos mais, talvez, do que as proprias violencias da força, constantemente annunciadas na indole e na linguagem dos amigos do Governo.

Erram todos aquelles, que fundarem calculos politicos nas contingencias desastrosas dessa perspectiva. Poder, opposição, quem quer que seja, que urdir sobre essa hypothese planos de futuro, embarcará numa aventura temeraria, a que só se póde enxergar por horizonte, de todos os lados,

naufragio e desespero. A situação de nossos recursos e de nosso credito orla pelo limite maximo da pressão mais difficilmente supportavel a um paiz organizado, com deveres serios, pesadissimos, no interior e no exterior. Esse estado extremo de turgidez não poderá continuar por muito tempo, sem fazer rebentar em toda a extensão da sua superficie o tecido social, que continúa a manter entre nós as ultimas apparencias de vida livre, e animar com ellas a actividade productora da nação. O imposto assumiu proporções, que não se poderiam exceder, sem pôr em risco a tranquillidade publica, ou matar o desenvolvimento dos Estados, exaurindo o contribuinte sob as solicitações, crescentes sempre, da prodigalidade federal. Nem ao menos, para compensação de sacrificios tão duros, a população tem o consolo de ver que essas exigencias oppressivas concorram, para reduzir a differença entre o nosso activo e o nosso passivo, dispondo-nos, para tempos mais ou menos proximos, condições de existencia melhor. Pelo contrario, o mal cresce desmedidamente de dia em dia, e cresce, na sua maior parte, em virtude de causas voluntarias, que o Governo, por sentimentos pessoas e ambições politicas, caprichosamente entretem. Seu systema de dominação absorvente e anarchização administrativa impõe-lhe, fora da lei e das forças moraes, que ella encerra, a necessidade impreterivel de corromper, para subsistir, introduzindo nas praxes usuaes do serviço publico as gratificações, as commissões, as antecipações, principalmente, de vencimentos, que transformam classes inteiras de funcionarios federaes em viveiros de postulantes e regimentos de devedores irresgataveis do Thesoiro, interessando-os na perduração, ruinosa ao paiz, dos homens que alimentam esta cultura de crimes. Ao mesmo tempo (outra prova da intencionalidade official) perpetúa a guerra civil, obra sua, da qual, sem contar o sangue e as devastações incalculaveis, resulta, e resultará cada vez mais temerosamente, o nosso descredito financeiro e politico no estrangeiro, a descensão pertinaz do cambio e a aggravação incommensuravel da despesa.

E' nestas extremidades que vemos denunciar-se, pelos competentes órgãos parlamentares, para o vindouro exercicio, um *deficit* orçamentario de cincoenta e quatro mil contos. Isso em seguida a um anno, através de cujos insondaveis mysterios, neste ramo da administração, se descobre, em gastos extraordinarios, um *deficit* quasi igual á despesa orçada, uma duplicata, por assim dizer, do orçamento. Entretanto, o café, a nossa Providencia economica, minguiu enormemente na safra de 1893, tendo-se produzido já, em sua maior parte, os seus beneficos effeitos sobre o cambio internacional. Ora, considerando que as causas do diluvio de creditos extraordinarios no anno corrente persistem, recrudescentes, para o immediato, ridiculo optimismo seria não contar com a reproducção da mesma desgraça no exercicio futuro. E (oxalá que nos enganemos) dois annos financeiros com o *deficit* inaudito e inimaginavel, que assignala o presente, representariam a bancarrota.

Figuremos agora que, nesta posição desanimadora para os mais confiantes, se disperse o Congresso, deixando por fixar a receita e a despesa geraes. Louco será quem não preveja as consequencias irremediaveis desse escandalo, desse spectaculo de insanias nacionais.

Primeiramente, estará, com esse descumprimento dos deveres mais elementares da representação popular, tirada a prova pratica da inutilidade della e ministrado á dictadura o ultimo sophisma, o mais poderoso de todos os de que ella precisa, para argumentar contra a incapacidade das instituições constitucionaes, e arvorar-se em salvadora do paiz contra as miserias do systema representativo.

Depois, o golpe na respeitabilidade internacional do Brasil será um golpe de morte. O capital estrangeiro considerar-nos-á um paiz dissolvido pelo arbitrio, entregue ao acaso, explorado irresponsavelmente pelo despotismo. O credito, que, em toda a parte, considera a boa fé e a honra como inseparavelmente associadas á observancia da lei, traçará em torno de nós, como região empestada, um verdadeiro cordão sanitario, cuja insuperabilidade ainda mais se apro-

fundará com os excessos violentos do predomínio militar, com as inspirações devairadas, a que o desespero o fôr arrasando. O Chefe do Estado sabe que os mercados do dinheiro europeu lhe estão absolutamente fechados. Se assumir a dictadura financeira, não se engane, a situação poderia tomar um aspecto novo, que os imprevidentes não esperam, mas que a razão vulgar está descortinando aos menos sagazes. Até hoje os nossos credores estrangeiros tinham por fiança dos seus direitos a annualidade invariavel dos orçamentos, garantidos pelo voto da representação nacional. Não vá suppor o Marechal Vice-Presidente que o seu endosso individual substitua, com acquiescencia dos interessados, esse penhor insupprível de pontualidade nos compromissos internos e externos do paiz. O capital não acredita na estrella dos usurpadores. No dia em que os possuidores estrangeiros dos titulos da nossa divida virem subtrahir-se aos seus direitos essa base de estabilidade, irão bater á porta de seus Governos; e as nações poderosas, a que tão ligados estamos por essas relações intransigentes, saberão os meios efficazes, para assegurar, contra um povo abdicatario e contra uma administração anarchica, os immensos cabedaes adventicios empregados neste solo. Se chegarmos a esse *nec plus ultra* da humilhação, nem mesmo o sentimento de nacionalidade poderá levantar-se no paiz, onde os credores nacionaes do erario não serão insensíveis ás affinidades de sua condição com a dos credores estrangeiros, e a propriedade, que é o fundamento do trabalho, da honorabilidade publica, de toda a ordem social, verá na tyrannia responsavel por essa vergonha a ameaça universal, o maior inimigo da patria, a sua perdição, o seu abysmo.

A esses riscos se sobrepõe outro, com que não convem brincar. A receita é o imposto. E a administração não pode cobrar o imposto, sem orçamento, que o taxe. De todos os direitos, que a nossa organização politica nos afiança, esse é o mais alto, o mais inviolavel, o mais absoluto. O povo, que ceder neste artigo dos seus fóros, terá quebrado o ultimo elo de sua existencia com a liberdade, e sossobrado na

ignominia do mais abjecto captiveiro. Reflecta bem o sr. Ministro da Fazenda: sem lei, que nos tribute, em vão os agentes do fisco tentariam invadir-nos a algibeira. Com a Constituição Republicana em punho, iriamos, na certeza prévia da mais victoriosa das causas, manter, perante os Tribunaes, o nosso direito de propriedade contra as finanças do confisco. Consulte o Chefe do Estado homens, que conheçam a lei, e não terá custo em perceber que, nessa luta com o infinitamente pequeno, com a multidão innumeravel dos contribuintes, revestidos cada um da coiraza constitucional, a mais forte das dictaduras militares teria de fugir miseravelmente derrotada.

E' sobre estas reflexões salutaes que deve meditar o Governo. E, se o fizer, estamos certos de que não se precipitará nesses azares funestos. Ninguem mais interessado que elle em envidar os recursos decisivos, de que dispõe, afim de que, antes do termo deste anno, estejam votados os orçamentos. Note-se que não alludimos ao subterfugio das prerogativas, cuja influencia damnificará gravemente os restos do nosso credito, mas á lei individualiva dos serviços financeiros, estipulados segundo as necessidades do exercicio entrante.

Neste sentido, em presença de uma situação, como esta, excepcional a todos os respeitos, não são menos severos os deveres da opposição. Ella não é certamente a responsavel pelo atraso dos trabalhos parlamentares. Esse inconveniente resulta, em primeiro logar, das Secretarias do Estado, retardatarias sempre; em segundo logar, da politica provocadora do Governo, cujas violencias têm obrigado a minoria a uma attitude de prevenção e de luta. Não obstante, porém, por menos parte que lhe caiba nos insoluveis embaraços do presente, ha uma responsabilidade, que com a maior energia lhe aconselhamos não assuma em caso nenhum, seja qual fôr o sacrificio politico, a que se tenha de submitter; é a de contribuir para a dictadura financeira. (*Jornal do Brasil*, de 29 de Agosto de 1893).

## ORÇAMENTOS RABILONGOS

O ardil explorado pelos amigos do sr. MURTINHO, agora parece que, afinal, com a connivencia tambem do sr. CAMPOS SALLES, por embutir ao orçamento da Fazenda o projecto ELIAS FAUSTO, embrulhado e dissimulado numa gaveta de attribuições, que habilitam o Governo a ir até além d'elle, é uma dessas tramoias politicas infamadas hoje pela moralidade parlamentar, onde quer ella exista.

Revestindo essa forma, o dolo campeia numa das suas manifestações mais indecorosas, mais indefensíveis, mais indignas: ludibria, affronta, empalma a autoridade legislativa, naquillo em que se resume a sua essencia, o direito de examinar o que resolve, discutir o que vota. As medidas mais graves, as mais delicadas reformas, as concepções mais damnosas da prepotencia vingam assim furtivamente, alapaçadas entre as frestas das leis necessarias, para desarmar a resistencia, nas Camaras, que as não poderiam negar, ou nos Governos, que não as poderiam vetar, sem se arriscarem a estases na administração, a syncopes na vida constitucional, a crises, enfim, quasi revolucionarias, que o patriotismo de ordinario desaconselha, ainda aos espiritos extremos, aos systematicos, aos desesperados.

Como frequentemente acontece, porém, quando um germen de corrupção cae em terreno saturado de outros germens funestos, este, importado ás nossas praxes, semeado entre os nossos costumes, variou numa especie nova, mais perigosa e violenta que as de onde procede. Inglezes e americanos conheceram, em suas Camaras legislativas, o *tacking*, o uso dos *riders*, isto é, das intercalações politicas, nas leis de orçamento. Mas ali era o artificio, ora uma arma do parlamento contra o Executivo, ora, dentro no parlamento, da Camara dos Deputados contra o Senado, ou o pariato. No Brasil, presentemente, absorvida a legislatura pelo Governo, a pratica, abraçada por este, se metamorphoseou em recurso da administração contra ambas as Casas do Congresso, afim de lhes subtrahir, sem debate, á ultima hora, achamboiradas e dis-

farçadas nas leis de meios, exigencias absurdas, que, illuminadas pela discussão, os nossos legisladores, apesar de toda a sua complacencia, provavelmente repulsariam.

Na Inglaterra, o grande exemplar assim do bom senso, como da moralidade para Monarchias e Republicas, não ha, faz perto de cem annos, exemplo desse attentado. "A attribuição constitucional, privativa aos Communs, de votar os meios de Governo, sem interferencia dos lords", escreve MAY, no seu tratado magistral *On the Law of Parliament*, "levou aquella Camara ao abuso de alinhavar (*tacking*) ao orçamento medidas, que, formuladas em projectos independentes, cairiam ás mãos dos Pares, mas que, encartadas no orçamento, em relação ao qual não lhes cabe o direito de emenda, os constringia a deixal-as transitar incolumes, ou a rejeitar uma lei, como essa, eminentemente necessaria ao serviço da nação. Tal maneira de proceder invade os privilegios dos Lords, tanto quanto a ingerencia destes em materia financeira usurparia os privilegios dos Communs, e contra elle se reagiu sempre, já mediante protesto, já por conferencias entre as duas Casas, já, enfim, pela rejeição dos projectos inquinados desta eiva".

Aos 9 de Dezembro de 1802 (*vae-se* perfazer um seculo), a Camara dos Lords solemnemente declarou, por uma providencia regimental, que "a inserção, nos projectos orçamentarios, de clausulas, diversas e alheias do assumpto a elles peculiar, é anti-parlamentar, e *tende a subverter o Governo Constitucional*". Depois dessa advertencia formal, apenas occorreram duas tentativas de reincidencia, ambas no anno de 1807, sendo que numa, onde a increpação deste vicio era perfeitamente contestavel, o episodio apresenta no maior relevo o zelo, com que o pariato britannico se oppõe a correrias taes pelo terreno da sua competencia legislativa. Tratava-se de um projecto, que abolia certa especie de taxas nas alfandegas irlandezas. Não se poderia considerar de todo em todo intruso e vicioso o encarte arguido; porquanto nem o projecto era de recursos para o exercicio corrente, nem o assumpto da clausula addicionada era irrelevante em absoluto á ma-

teria principal. Não obstante, a Camara mandou ler o artigo do regimento, adoptado cinco annos antes, e rejeitou, na terceira discussão, o *bill* todo. Igual destino teve, na mesma sessão, outro projecto da Camara popular, averbado pela outra de encerrar disposições heterogeneas. Era o *bill* de impostos sobre o malt. E os Communs se inclinaram, votando outro, esmondado do appendice abusivo.

Mais recentemente se intentou, na Camara dos Communs, ordenar á Commissão, em cujo seio se elaborava o projecto de lei da despesa, a inclusão, nesse trabalho, de um additivo consagrado a materia diversa. Mas não se levou a effeito a suggestão; porque o *speaker* BRAND, da cadeira presidencial, oppoz ao desvio a autoridade irrefragavel dos precedentes. "Se tal se propuzer", disse elle, "não me considerarei obrigado a não o submeter a votos. Cumpre-me, porém, notar que a moção alludida constituiria uma interpolação nas leis financeiras, coisa que, posso affirmar positivamente, *aqui não acontece ha cento e cincoenta annos*. A Camara dos Lords sempre acatou as funções privativas desta Casa, abstendo-se de emendar as leis de meios. De seu lado, esta Camara, por igual, tem evitado remetter-lhe projectos financeiros com a sobreposição de materias differentes".

Com os antigos conflictos entre Lords e Communs, pois, cessou totalmente o emprego do injustificavel stratagemata. No dominio inglez do Canadá succedeu o mesmo. Outr'ora, durante a luta entre os Conselhos e as Assembléas Legislativas daquella colonia, investida, como todas as inglezas, na posse de instituições representativas, ali se ensaiou a mesma tactica de forçar a passagem de leis condemnadas, envolvendo-as na contextura de projectos irrecusaveis. Veja-se, porém, o resultado no livro de BOURINOT (autoridade igual, ali, á de MAY na Inglaterra), que, com a mesma competencia professional e official, exgottou a materia do direito parlamentar. As instrucções dadas pelo Gabinete de Londres aos Governadores coloniaes sempre lhes ordenaram o uso do veto contra os projectos de lei incursos nessa irregularidade, que se baniu daquella terra completamente. "Não se encontra",

diz o illustre publicista canadiano, “nas actas legislativas deste paiz, um só exemplo dessa pratica, ora havida por inconstitucional em principio e damninha nos resultados. No regimento do Senado se mantem uma disposição concebida nestes termos: “E’ contrario ao regimen parlamentar acrescentar ás leis de meios (*bills of aid or supply*) clausulas de conteúdo a ellas estranho”. Noutro lugar volve o autor a este ponto: “Desde o estabelecimento do Governo responsavel no Canadá, nunca mais se renovou esse procedimento, mais de uma vez ensaiado na antiga collisão entre as Assembléas e os Conselhos Legislativos”.

Não primam pela severidade os habitos parlamentares nos Estados Unidos. O nivel intellectual e moral da Camara dos Representantes é muito inferior ao da Camara dos Commons. Não admira, pois, a duração, que ali teve esse costume, introduzido treze annos depois da sua suppressão na Grã-Bretanha. Occorreu o primeiro caso, no Congresso Americano, em 1820, quando o *bill* de admissão do Missouri se esgueirou ensartado no mesmo fio ao *bill* de admissão do Maine. Em 1849 quiz o Senado provar a mão nessa tactica, ageitando em certa lei de despesa a applicação das leis fiscaes americanas ao territorio mexicano recém adquirido. Mas o ensaio se baldou. Em 1855 foi a vez da Camara, que pretendeu insinuar no orçamento dos Negocios Exteriores uma clausula relativa a tarifas. A outra Casa repelliu-a. A primeira submetteu-se. Em 1856 nova investida. Desta feita era no orçamento da Guerra a invasão, e a medida, posto que militar, visto dizer respeito ao uso de tropas federaes no Kansas, encontrou no Senado a mesma invencivel barreira. Tal foi então a pendencia, *que se encerrou a sessão legislativa, deixando esse Ministerio sem os meios de administração. Foi mister convocar uma sessão extraordinaria, especialmente com o intuito de remediar a essa lacuna*; e, abertas de novo as Camaras, a dos Representantes abriu mão da providencia inopportuna, passando escoimado o orçamento da Guerra. Até ahi o artificio tinha em mira estabelecer a coacção de uma Camara sobre a outra. Contava aquel-

la, de quem partia a iniciativa, entalar o Senado no dilemma de subscrever a medida mal vista, ou reprovar a lei toda, privando assim o Governo dos recursos administrativos mais indispensaveis. *Mas o Senado estribou-se no seu direito, e os deputados tiveram sempre de ceder.*

A outra politica, inteiramente diversa, principiou a servir, no terceiro quartel do seculo, esse instrumento de coerção. Passava a ser, na estrategia do Congresso, uma cadeia para agrilhoar o Executivo. Na luta entre aquelle e o Presidente JOHNSON, de 1865 a 1869, surdiu esse expediente, em 1867, com o famoso *bill* (entremettido no orçamento da Guerra), que virtualmente esbulhava o Presidente do commando das forças, entregando-o a GRANT. JOHNSON protestou; mas sancionou; porque os seus adversarios contavam, nas duas Camaras, mais de dois terços, de modo que o veto iria sobrar de encontro a tamanha maioria. Dahi em diante o mau veso, animado pelo bom exito, recrudescceu, e recrudescceu a tal ponto, que o General GRANT, então Presidente da Republica, na sua mensagem ao Congresso, em Dezembro de 1873, aconselhou uma reforma á Constituição federal, que atalhasse pela raiz o sestro intoleravel, indicação que foi reiterada pelo presidente ARTHUR na sua mensagem de 5 de Dezembro de 1882.

Entretanto o maleficio ia-se desenvolvendo, até chegar ao paroxysmo, de onde resultou a cura. Empenhadas, em 1879, na adopção de certas providencias, concernentes aos Estados meridionaes, em que não convinha o Presidente HAYES, investiram as Camaras Legislativas contra elle com a manobra, que suplantara a JOHNSON. Mas a situação parlamentar era diversa. Tres mezes se renhiu a campanha. Os *bills* passaram nas duas Casas com as intercalações combatidas. Eram tres orçamentos, que deste modo se envencilhavam, para forçar a mão ao Chefe do Poder Executivo. Mas este, firmado na sua prerogativa, oppoz desenganada resistencia, e, *após sete vetos successivos*, as duas Camaras capitularam, votando os orçamentos sem os *riders*. Na sessão immediata se travou de novo a retesia sob a mesma forma.

Mas o Presidente, *negando sancção outra vez aos projectos orçamentarios, compelliu o Congresso á mesma retirada que na sessão anterior*. São memoraveis os fundamentos constitucionaes, com que o Chefe do Estado autorizou a sua posição, na mensagem de 30 de Abril de 1879. Quizeramos cita-los; mas a occasião nos não permite. O que releva, porém, assignalar, é que a questão, dil-o BRYCE, se considera definitivamente resolvida, e H. DAVIS, no seu estudo sobre *As Constituições Americanas*, tem por inverosimil que os partidos parlamentares volvam jamais ao emprego deste genero de fraude contra a legalidade constitucional. Mais de metade dessas Constituições a stygmatisam, vedando a junccão de assumptos diversos na mesma lei, bem como a mistura, com os orçamentos, de medidas adventicias e intrusas. Afinal o regimento da Camara dos Representantes, por uma alteracão adoptada em 1888, prohibiu essa immoralidade.

Mas aqui a artemanha, que a administração profligou sempre nos Estados Unidos, e da qual o Presidente HAYES, justificando um dos seus vetos, escrevia: "*E' uma perigosa violação do espirito e do sentido da nossa Constituição*", recebe do Presidente da Republica, no Brasil, a honra de ser francamente utilizada, com o concurso de uma maioria servil, para desautorar e espoliar o Congresso. E' que ao relaxismo da actualidade tudo serve, uma vez que se lhe consigam os fins. O sr. JOAQUIM MURTINHO quer o projecto ELIAS FAUSTO. E para s. ex., emquanto não chegar a occasião da lei do medo, que opportunamente o submeterá, só existe uma lei respeitavel: a da sua vontade, servida pela moral da sua predileccão e pelas amizades do seu peito.

Outr'ora as leis de meios eram a força dos parlamentos. Hoje, pelo systema dos embutidos, recheios e postiços ao orçamento, vamos chegando á perfeição de convertel-o na ruina do Poder Legislativo. Não se dirá que plagiamos sempre. Temos tambem a nossa originalidade. Ao contacto da nossa degeneração procriadora o bem se fecunda em mal, as instituções defensivas do povo se transformam em armadi-

Iha á sua bolsa e voragem da sua liberdade. (*A Imprensa*, de 19 de Dezembro de 1900).

### INFLUENCIA DO SENADO AMERICANO NA ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Annunciando a chegada á terra natal dos primeiros representantes paulistas, que daqui regressavam, dizia, no dia 23 do corrente, uma folha insuspeita á situação, *O Estado de S. Paulo*:

“A Camara não se tornará a reunir este anno. Os Deputados do norte e os do sul da Republica já começaram tambem a retirar-se. Ora, o Senado ainda não votou algumas leis importantes, e, entre ellas, o orçamento da receita. De maneira que, *ou o Senado approva, sem nenhuma alteração, o que foi votado pela Camara, ou fica a Republica sem lei de orçamento para o exercicio de 1901. O Senado, para evitar tal desastre, certamente se resignará a representar o papel passivo, que a Camara lhe impõe. Não se evita, porém, de maneira alguma, est'outro desastre, que não é menor, ainda que as suas consequencias não se façam sentir tão promptamente: o Senado da Republica deixa, não de direito, mas de facto, de exercer uma das suas principaes attribuições, que é a de estudar, discutir e alterar, se lhe parecer, os projectos de leis, que a Camara lhe envia. O Senado soffre por conseguinte uma suprema degradação, pois se transforma de eminente Assembléa de legisladores em muda agglomeração de titeres. Facilmente se vê quanto isto concorre para o descredito das instituições. Para o seu descredito, e, se as coisas assim continuarem, para a sua ruina tambem, porque não ha instituições, por mais bellas e por mais bem imaginadas que sejam, que resistam a golpes tão certos e tão profundos como os que a Camara dos Deputados Federaes annualmente lhes desfere.*

“Ha dias, subiu destas columnas aos Deputados de São Paulo uma calorosa supplica, para que deixem de collaborar

*nesta obra de destruição*. Repetimos-a hoje, supplicando-lhes ao mesmo tempo que nos perdõem esta maneira (um pouco singular, confessamos) de lhes darmos as boas vindas”.

E’ a mesma linguagem que, no dia seguinte, falava ao Senado o autor destas linhas, sem ter ainda conhecimento da em que na vespera se expressara o contemporaneo. Valha-nos, pois, a boa companhia, em que nos achamos. Entende o eminente órgão paulista que esses estylos submettem annualmente o Senado “á suprema degradação”; que transforma em “muda agglomeração de titeres” a Camara instituida no regimen para a resistencia e a ponderação; que “este desastre” não é inferior ao de se deixar a Republica sem orçamento; que dahi, sobre o descredito, resulta “a ruina das instituições”; que as não ha, “por mais bellas e bem imaginadas que sejam”, bastante fortes, para aguentar “golpes tão certos e profundos”. Cinco preciosas sentenças, em que a evidencia rivaliza com a precisão. O Senador opposicionista não se enunciara com mais energia, nem attingira essa nitidez. Entretanto, a resposta, que daquella tribuna lhe deram, foi que essa condescendencia annual do Senado, longe de ser, como affirmavamos, uma collaboração official para a revolução e a anarchia, é o mais alto dos serviços á ordem, ao regimen e á nação.

Não tardará muito que os successos dêem razão a quem a tiver. Mas, se essa é a inspiração da moral parlamentar no republicanismo brasileiro, de uma coisa, ao menos, desde já podemos estar certos: de que esta imitação do federalismo norte-americano inverte a lição do seu modelo. Nos Estados Unidos, onde aliás a letra constitucional assentara a superioridade financeira da Camara dos Representantes, a praxe legislativa transpoz os papeis, estabelecendo, com immenso proveito da administração e do paiz, a preponderancia do Senado. Neste é que o debate assume a sua solemnidade, a sua efficacia, a sua grandeza, ao passo que, no outro ramo do Congresso, exercem o seu imperio absoluto “os brahmanes da Commissão de Receita” e “os mandarins de botão branco da Commissão da Despesa”.

Aos que se quizerem esclarecer acerca da evolução historica, a que o Senado americano deve esse ascendente, seu mecanismo actual, seu processo, seu alcance, recommendamos as paginas ao assumpto consagradas por BRYCE, no primeiro volume da sua *American Commonwealth*, por WOODROW WILSON, no capitulo do *Congressional Government* que elle dedica á Camara dos Representantes, a monographia de MORIGOT-THIBAUT, — *Dos Direitos das Camaras Altas em materia de Leis de Finanças*, na parte especial aos Estados Unidos, os *Cem Annos* do duque de NOAILLES, na secção concernente á organização do Senado naquelle paiz, ou simplesmente o substancioso volume dos *Estudos* de BOUTMY, primor de solidez, clareza, brevidade e exactidão nas questões, que perlustra.

Fornecidas estas indicações aos estudiosos, para o publico nos contentaremos de verter a exposição, onde o eminente director da *Escola Livre das Sciencias Politicas* epitomou, em poucas palavras, os traços desse aspecto nas instituições americanas. Acompanhemos, pois, o luminoso publicista:

“Aqui está o que se passa. Votados pelos Representantes, remettem-se os *bills* de finanças ao Senado, que os pode emendar. O Senado usa mui copiosamente desse direito de emenda, e por vezes tem abusado. Quando volve á Camara um *bill* de finanças, que o Senado modificou, costuma ser em adeantada época da sessão. Ora, é de regra não tomar conhecimento sequer a Camara das emendas do Senado: recusa acquiescer, sem lhes dar ouvidos. O Senado as mantem, e de commum accordo então se submete o *bill* a uma conferencia mixta, de tres Deputados e tres Senadores. Essa Commissão examina, discute, elabora uma transacção, e, afinal, a sujeita, com o seu relatorio, ás duas Camaras do Congresso. Cuidam que, nesse momento, se vae travar na Camara discussão minuciosa? Absolutamente não. Nos termos dos regimentos adoptados em ambos os ramos do Congresso, não se admite que o Presidente receba e ponha a votos moção nenhuma, tendente a *alterar* as conclusões do relatorio apre-

de acceitar, ou recu-  
 deliberou. No caso ex-  
 celebrer-se-á outra con-  
 to; e bem difficil será  
 ceda, mórmente nos  
 nos 4 de Março.

uma vantagem, que esse  
 passo que neste se discu-  
 clausulas oriundas da Ca-  
 debatem as originarias do  
 sem dizer, nem as conhe-  
 uma Commissão mixta, onde  
 tres de seus membros, que de-  
 e resolve em globo quanto  
 entender particularmente em  
 que os tres Senadores, mem-  
 olvam alguma tenacidade, para  
 ções recommendadas pelo Sena-  
 conciliação, cujas indicações, á  
 dos Representantes será levada  
 aduato, em 1880, um distincto ho-  
 a dizer que todos os esforços en-  
 Representantes, em 1832, em 1856,  
 seu direito de prioridade contra as  
 redundaram em detrimento, contra  
 relativa. Melhor lhes fôra abrirem mão  
 beneficio effectivo só á outra Camara

estilhante assiste á Camara dos Depu-  
 essa Constituição, art. 29. Por que in-  
 lograr elle resultados oppostos? Por que  
 a que a transplantaram, a mesma dis-  
 mel, que, nos Estados Unidos, firmou a  
 do Senado, trouxe entre nós a sua

estudal-o. Mas o que desde agora nos cum-  
 é que, neste ponto cardeal, como em todos os

demais, a cópia brasileira pôz o systema e os seus exemplares ao avêso. HAMILTON e seus amigos viam no Senado, cujos fundamentos lançavam, "o mais debil ramo do Poder Legislativo". Mas o ramo fraco tal vigor cobrou dentro em pouco, diz um dos melhores commentadores das instituições americanas, "que vimos operar-se uma inversão inopinada nas situações respectivas das duas Assembléas. Aquella, cuja inferioridade parecia provavel, cresceu em influencia e prestigio á da outra". Nós é que estavamos destinados, pois, a realizar, além da sua expectativa, as previsões do redactor do *Federalista*. O Senado, que tentámos reproduzir dos Estados Unidos, perdeu, em nossas mãos, o essencial do que lá o caracterizava: a importancia, a energia, a propria vida. Em vez de ser, como ali, a maior força do Congresso, é, no seu organismo, um membro atrophiado, entorpecido e quasi morto. (*Dois Senados. A Imprensa*, de 28 de Dezembro de 1900).

#### ELABORAR O ORÇAMENTO E' A PRINCIPAL FUNCCÃO DA LE- GISLATURA

A Constituição (art. 34) attribuia privativamente ao Congresso o poder do orçamento. E' a prerogativa maxima do Corpo Legislativo. E' a arma, com que os parlamentos domaram os Reis. E' o instrumento, com que as Camaras populares conquistaram a liberdade politica. (*Inventario da Legalidade. Jornal do Brasil*, de 17 de Julho de 1893).

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

2.º Autorizar o Poder Executivo a contrahir empréstimos e a fazer outras operações de credito.

O CONGRESSO NÃO PÓDE AUTORIZAR EMPRESTIMOS EM RELAÇÃO A'S MUNICIPALIDADES E AOS ESTADOS

Não quero ser infiel e lerei o texto constitucional. Creio que o reproduzi textualmente; mas é melhor lê-lo:

“Art. 34, n. 2 — Compete privativamente ao Congresso Nacional autorizar o Poder Executivo a contrahir empréstimos e a fazer outras operações de credito”.

Senhores, se a enumeração de poderes contidos na Carta fundamental é limitativa, se essa enumeração é uma série de definições precisas, se as nossas attribuições se encerram nas raias dos poderes ali estritamente definidas, pergunto: onde, na série dos poderes conferidos ao Congresso pela Constituição da Republica, onde aquelles que nos autorizam a fazer com o Prefeito Municipal aquillo que este texto nos habilitou a fazer com o Poder Executivo?

Notae bem: o legislador nos dá o arbitrio de autorizar o Poder Executivo, isto é, o órgão da administração nacional, isto é, o Presidente da Republica, a contrahir empresti-

mos e a fazer outras operações de credito. Claro está que a Constituição nos recusa, portanto, o poder de autorizarmos outra qualquer autoridade a contrahir empréstimos ou a fazer operações de credito.

Senhores, eu sei que se argumenta — e acaba de argumentar contra o meu raciocinio o nobre Senador por Matto Grosso — com o texto da lei de 1902.

Mas, senhores, se acaso o texto da lei de 1902 interpretasse por outro modo o texto da Constituição Federal, art. 34, n. 2, essa lei seria inconstitucional, seria nulla, segundo os principios do nosso regimen...

O sr. GOMES DE CASTRO — Seria um abuso.

O sr. RUY BARBOSA — ... seria um abuso invocado por outro abuso.

Senhores, a clareza do texto constitucional é manifesta, inilludível:

“Compete privativamente ao Congresso autorizar o Poder Executivo a contrahir empréstimos e a fazer outras operações de credito”.

O sr. B. DE MENDONÇA SOBRINHO — A differença está nas duas autorizações: a lei de 1902 autoriza o Governo da União, esta autoriza o Prefeito.

O sr. RUY BARBOSA — V. Ex. vae ver a minha argumentação.

V. Ex. não viu então o argumento da Commissão.

Vou analysar a disposição da lei de 1902. Vou demonstrar o objecto della, vou evidenciar quanto se distancia o seu pensamento...

O sr. B. DE MENDONÇA SOBRINHO — Perfeitamente; quiz auxiliar a V. Ex. O que estou dizendo é que a lei de 1902 é inteiramente distincta.

O sr. RUY BARBOSA — Perdoe-me V. Ex.; não tinha comprehendido o seu aparte.

Bem; dizia eu, senhores, no meu raciocinio, cujo fio se interrompeu, que é ao Executivo que nós estamos, pelo texto

constitucional, habilitados a autorizar empréstimos ou outras operações de credito.

Tal autorização não podemos conferir senão ao Executivo, não a podemos conferir aos poderes municipaes, como não a poderemos conferir aos poderes estadoaes; e isso, senhores, por uma razão que está na essencia do systema, por uma razão que é da substancia do regimen — a ligação intima entre o poder de votar o encargo e a obrigação de pagal-o.

Segundo os principios elementares do nosso regimen (sabem os honrados Senadores) ninguem póde ser obrigado a satisfazer uma despesa ou a pagar um imposto que não o votado pelo seu legitimo representante.

Legitimo representante da Nação, em materia financeira, é o Congresso Nacional. Só este, portanto, poderá ter o direito de criar obrigações pecuniarias para o erario nacional.

O Congresso é o fiel da bolsa da nação; só a elle compete, portanto, a autoridade de contrahir obrigações e satisfazer despesas.

Pelas mesmas razões, portanto, não sendo o representante legal dos Estados, não sendo o representante legal das municipalidades, o Congresso não póde autorizar empréstimos, não póde autorizar operação de credito em relação ás municipalidades e aos Estados, porque não tem poder, não tem o character representativo, não é procurador dos Estados nem das municipalidades.

Nossa procuração, senhores, é nacional, é para despendermos os dinheiros da União. Poderes semelhantes não nos conferiram os Estados nem as municipalidades.

Não temos, pois, o direito de metter a mão na bolsa dos municipes para tirar recursos com os quaes possamos satisfazer obrigações por nós decretadas.

Não é uma disposição arbitraria, a contida no art. 34, n. 2.º da Constituição; é a consagração de principios organicos do regimen.

Nossas atribuições relativamente a empréstimos e operações financeiras estão limitadas aos empréstimos e às operações financeiras da União, porque só dos dinheiros da União, como seu representante, dispõe o Congresso Nacional. (Discurso no Senado a 29 de Outubro de 1903. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1.º de Agosto a 31 de Outubro de 1903. V. II, Rio, 1905, p. 909 e segs.).

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

3.º Legislar sobre a divida publica e estabelecer os meios para o seu pagamento.

## O GOVERNO, PARA OBTER MORATORIA, PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO

Passemos agora, sr. Presidente, ao caso do *funding*, á legalidade da operação.

Ao examinal-a, porém, permittir-me-ão os nobres Senadores que eu comece pelo argumento de autoridade, muito valiosa, em que se firmou o nobre Senador pelo Ceará. (1)

Appellou o nobre Senador pelo Ceará para a autoridade incontestavel e muito eminente, do meu honrado amigo, o nobre Senador por Goyaz (2), agora ausente. Pretendeu S. Ex. o nobre Senador pelo Ceará, que essa autoridade financeira e juridica se tinha pronunciado contra a minha opinião, entendendo que o Governo está autorizado, pelos termos da lei recente, a celebrar a moratoria. Para o demonstrar leu S. Ex. este topico de uma entrevista dada pelo nobre Senador por Goyaz ao *Correio da Manhã*:

---

(1) O sr. FRANCISCO SÁ (Nota de H. P.).

(2) LEOPOLDO DE BULHÕES (Nota de H. P.).

“No meu discurso de 21 do mez passado eu previ o facto, acceitando a suggestão de uma emissão de letras do Thesoiro, oiro, venciveis em dois annos”...

Notem bem os honrados Senadores: nesse discurso acceitava o honrado Senador por Goyaz uma emissão de letras do Thesoiro, oiro, venciveis em dois annos, como recurso para fazer face ao serviço da divida nessa situação afflictiva.

Mas continua o honrado Senador por Goyaz:

“... como recurso para fazer face ao serviço da divida nessa situação afflictissima. Se essa solução fosse adoptada, o *funding* definitivo seria feito já pelo futuro Governo, caso fosse necessario, e em condições provavelmente mais vantajosas. Parece-me que para isto o Governo tem faculdade na lei que autoriza a operação de credito para solução dos compromissos do Thesoiro”.

As palavras do honrado Senador por Goyaz são claras.

No seu discurso de 21 se occupara o nobre Senador com a liquidação do exercicio actual, liquidação em que elle descobriu um *deficit* de cerca de mais de 200 mil contos, quanto ao orçamento papel, e um *deficit* tambem, no tocante ao orçamento ouro. Era a primeira vez que o orçamento em ouro se apresentava com *deficit*; para acudir ao duplo *deficit* alvitrava o nobre Senador por Goyaz o uso das letras do Thesoiro, como meio de occorrer ás difficuldades da divida fluctuante relativamente ao exercicio actual e ao exercicio anterior. Deste recurso já se tinha servido o actual Ministro da Fazenda, emittindo no exercicio passado 1 milhão e 400 mil libras em letras do Thesoiro. Estava autorizado no orçamento actual a emittir um milhão em titulos da mesma natureza. Era destes titulos que o nobre Senador por Goyaz queria que se valesse o honrado Ministro da Fazenda para acudir ás difficuldades financeiras e para isso é que o Governo, disse S. Ex., estava autorizado.

Quer o nobre Senador ver se eu tenho ou não razão nesta intelligencia por mim dada ao nobre Senador por Goyaz? E' o nobre Senador por Goyaz mesmo quem as vae interpre-

tar, na mesma entrevista dada ao *Correio da Manhã*, onde S. Ex. foi buscar o topico por S. Ex. aqui lido.

O honrado Senador termina dizendo, com referencia á hypothese do *funding loan*:

“Naturalmente o Governo, para levar avante semelhante projecto, de tão grande alcance e tanta responsabilidade, pedirá a autorização do Congresso”.

E' na mesma entrevista, onde S. Ex. foi buscar o trecho aqui citado, que o nobre Senador por Goyaz concluiu dizendo formalmente, literalmente, para effectuar o *funding loan*, para entrar no regimen da moratoria, necessario seria pedir autorização ao Congresso. Trata-se do *Correio da Manhã* de domingo, 4 do corrente. E' neste mesmo *Correio*, nesta mesma entrevista, que se acha o texto invocado pelo nobre Senador. Logo, é o proprio Senador por Goyaz quem repelle a interpretação dada pelo nobre Senador ás suas palavras.

Mas, coisa mais solemne temos nós ainda: são as declarações que o nobre Senador por Goyaz fez aqui no Senado, intervindo, quarta-feira passada, com os seus apartes, no discurso do nobre Senador por S. Paulo, sr. FRANCISCO GLYCERIO.

Quando o sr. FRANCISCO GLYCERIO, cujo nome peço licença para declinar, se occupava com a legalidade do *funding loan*, interrompeu-o o sr. LEOPOLDO DE BULHÕES com estas palavras: “O Governo podia ter pedido autorização para realizal-a”. Ao que respondeu o sr. FRANCISCO GLYCERIO: “Em primeiro logar o precedente do *funding loan* dispensava autorização”. O sr. BULHÕES apartou-o ainda com um *Não apoiado!* O sr. BULHÕES, pois, não admittia que o precedente *funding* anterior dispensasse a autorização.

O sr. FRANCISCO GLYCERIO — Mas esta autorização existe.

O sr. LEOPOLDO DE BULHÕES — Para o *funding*?

O sr. FRANCISCO GLYCERIO — Para o segundo *funding*. A lei que autoriza o emprestimo é explicita: autoriza o Poder Executivo a fazer operações de credito no exterior, para pagamento das suas dividas.

Ora, os juros e amortização da divida externa são a primeira das dividas, a mais delicada, aquella que exige maiores cuidados e atenções.

O sr. LEOPOLDO DE BULHÕES — Mas nisso não consiste o *funding*. Elle não se podia fazer sem autorização legislativa.

O sr. FRANCISCO GLYCERIO — De que cogita a lei chamada de emprestimo? De uma operação de credito, baseada na amortização a longo prazo...

O sr. LEOPOLDO DE BULHÕES — ... para pagar compromissos existentes.

O sr. FRANCISCO GLYCERIO — ... para pagar, como bem diz o nobre Senador, compromissos existentes.

Ora, que é o *funding*?

O sr. LEOPOLDO DE BULHÕES — E' uma alteração dos contratos da divida publica.

O sr. FRANCISCO GLYCERIO — E' uma operação de credito, mediante o emprestimo...

O sr. LEOPOLDO DE BULHÕES — E' uma novação de contratos que se não podem fazer sem autorização legislativa".

De modo, sr. Presidente, que a opinião do honrado Senador por Goyaz está dada categoricamente, já na propria entrevista de que se fez valer o honrado Senador pelo Ceará, já em declaração terminante por S. Ex. feita nesta Assembléa.

Quanto aos argumentos do nobre Senador pelo Ceará, peço licença para dizer que julgo ter antecipadamente respondido ás observações por elle feitas. Não deveria voltar agora ao assumpto, se o tempo me permittisse, mas não o permittindo, direi o essencial para corroborar a minha argumentação anterior. Quando se falava da emissão de letras do Thesoiro, alludiu o nobre Senador por Goyaz á divida fluctuante, e necessidade do exercicio financeiro actual, mas não cogitava, nem podia cogitar, da divida fundada, de uma operação destinada a consolida-la, das garantias que essa operação necessariamente requeria e da novação completa dos contratos da divida publica externa.

Na interpretação da lei que se invoca como contendo au-

torização para o *funding*, o que se deve ter em mira é o pensamento do Congresso Nacional ao adoptar essa medida.

Como se sabe, a autorização de que se trata foi encartada aqui ás pressas, quasi sem debate, em um additivo a um projecto de credito, que autorizava o Governo a uma despesa de 900\$000. Com essa medida, adoptada assim com a irregularidade que se vê, o que o seu autor podia ter em mira, o que tinha em mira o Senado, era habilitar o Governo a um emprestimo de que se tratava para acudir ao *deficit*, ás necessidades financeiras da occasião.

Se o Governo já se achasse diante de uma situação como a que agora se define, para ser leal ao Congresso, tinha necessidade absoluta de lhe expender as circumstancias em que nos achavamos, e diante dellas é que o Poder Legislativo exerceria a sua autoridade, examinando se as condições actuaes do paiz requeriam, ou não, e com que garantias, a medida reclamada. Mas, solicitar uma autorização para um emprestimo com o fim de acudir á necessidade do exercicio financeiro, e converter essa autorização em um mandato para convencionar a moratoria do Thesoiro, é um genero de hermeneutica este, senhores Senadores, que fórça todas as leis de interpretação, e, acima de todas ellas, a primeira dessas leis, a lei da boa fé, a lei da lisura, do bom senso na interpretação dos contractos.

Mas, senhores, é a medida mais delicada e melindrosa de que se póde cogitar na administração das finanças publicas, a declaração da insolvencia do paiz, a convenção de uma moratoria, o ajuste de uma suspensão de pagamentos, a estipulação de garantias que envolvem o patrimonio do Estado, a sua renda e os recursos orçamentarios da nação.

Ora, medidas evidentemente desta natureza, não se podem considerar outorgadas ao Governo senão formal e declaradamente, mediante texto legislativo, que não deixe duvida nenhuma na sua interpretação. E não foi o que se deu. (Discurso no Senado a 13 de Outubro de 1914. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 31 de Outubro de 1914. V. VI, Rio, 1917, ps. 158-163).

## AS MORATORIAS DE PRUDENTE DE MORAES E CAMPOS SALLES

Se o *funding* do sr. Prudente de Moraes e do sr. Campos Salles se realizou, independente de autorização legislativa, foi um acto inconstitucional, que se não deve recordar, senão para merecer, sob esse aspecto, a condemnação dos bons juizes. Haverá por ventura, sr. Presidente, duvida possível sobre a necessidade absoluta de autorização legislativa para a celebração de contractos dessa natureza, pelo Governo do paiz, com seus credores? Mas o texto constitucional é expresso. A letra do artigo 34, n. 3 de nossa Carta fundamental, declara caber privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre a divida publica e estabelecer os meios para seu pagamento.

Logo, evidentissimamente, se os contractos dessa natureza — *policy funding loan* — ou seja em linguagem que o povo entende — moratoria — se os contractos dessa natureza são relativos á divida publica e aos meios de effectuar o seu pagamento, esses contractos não se pódem realizar pelo Poder Executivo, que para o assumpto não tem competencia nenhuma, senão mediante prévia autorização do Poder Legislativo.

Lastimo, sr. Presidente, que os homens de autoridade neste regimen, aquelles que devem ter a consciencia mais sensível de suas responsabilidades, aquelles que poderiam melhor concorrer para a constituição de uma jurisprudencia politica regular, capaz de melhorar os nossos costumes, em vez disso, não façam outra coisa mais do que doirar abusos novos, recordando em sua justificação antigos abusos. Se os máus precedentes constituissem jurisprudencia, não faltariam na historia destes 24 annos precedentes para tudo.

## A MORATORIA DE HERMES DA FONSECA

Mas o nobre Senador por S. Paulo, depois de lançar esta observação preliminar, pela qual ficára o Governo do Marechal absorvido na consummação do novo *funding*, ainda que não possa allegar autorização legislativa, o nobre Senador por S. Paulo, digo eu, entende que a autorização

existe clara, explicita e innegavel na lei recente a que S. Ex. se refere.

Peço licença para oppor ao juizo de S. Ex., muito autorizado, autoridade maior, a da evidencia, com a leitura do texto legislativo.

A lei n. 2.857, de 17 de Junho deste anno, no seu artigo 1.º, letra B, "autoriza o Presidente da Republica a realizar, dentro ou fóra do paiz, as operações de credito que forem necessarias para regular e solver os compromissos actuaes do Thesoiro Nacional por despezas legalmente ordenadas".

A autorização é para solver os compromissos actuaes do Thesoiro Nacional; com este intuito, para este objecto, está autorizado a realizar as necessarias operações de credito, o Poder Executivo.

Mas, que é o *funding-loan*? Pergunta o honrado Senador por S. Paulo. Um meio de pagamento. Logo, está incluido nos termos da autorização.

Perdôe o meu honrado amigo. Só por um habito convencional se pôde considerar meios de pagamento uma operação desta natureza. Nessas operações, o euphemismo inglez, mal comprehendido ao commum do povo, occulta o verdadeiro nome de moratoria; nessas operações, digo eu, dois são os factos que se produzem: um, a substituição dos titulos de emprestimo primitivo pelos titulos do novo; o adiamento da solução da divida contrahida.

O *funding*, que é? E' uma moratoria. Não salda compromisso nenhum, e a prova é que a divida continúa a mesma no seu capital, augmentado com os juros vencidos. Se a divida subsiste integralmente, sem a menor deducção da importancia do principal e accrescida dos juros, não ha solução da divida contractada. Ha substituição dos titulos, que a representam, e em accrescimento desse facto, ha adiamento da solução da divida por um prazo mais ou menos largo.

Falta, portanto, a essa operação o character previsto na lei de autorização, que aqui se acha, porque essa só habilitou o Governo para operação que importasse em pagamento ou amortização de divida existente.

O *funding* não paga nem amortiza; conserva integral a divida e adia seu vencimento. Que é, pois, o *funding*? Uma

moratoria. Que é o que elle significa? A insolvencia do devedor, e, por isso mesmo, não é uma maneira de pagamento. O insolvente não paga. Recebe a concessão que o credor lhe outorga e como a lei só autorizava o Poder Executivo para uma operação, que consistisse em pagamento de divida, o Poder Executivo, realizando, em vez disso, contrato que importa em moratoria, exorbitou de todas as faculdades concedidas. Essa é a verdade manifesta e irrecusavel.

Depois, sr. Presidente, nestes assumptos, que são de uma alta dignidade, porque envolvem a honra politica dos poderes do Estado, e, ainda, ao mesmo tempo, os mais altos interesses do Thesouro Nacional; nestes assumptos, a boa fé, em toda a parte, é a regra constante de boa hermeneutica, e adquire fóros de uma necessidade imperiosa. A boa fé é o criterio, quando acaso falta aos contractos clareza. Ora, que é o que a boa fé nos diz? Que não se tendo cogitado de moratoria quando se fez essa autorização, não se tendo falado em moratoria, nesta ou na outra Casa do Congresso, quando o Poder Legislativo outorgou ao Governo essa autorização, não o podia ter habilitado para contratar uma moratoria.

Em terceiro lugar, sr. Presidente, o *funding* ainda não é só isso, nem é simplesmente a substituição de titulos de um emprestimo por outros; nem é somente dilatação dos pagamentos para uma época posterior: elle importa ainda a entrega de garantias de certa ordem, das quaes o Poder Executivo não dispõe, que só podem ser concedidas com a intervenção do Poder Legislativo; garantias que envolvem o patrimonio nacional ou a renda publica, e que, portanto, estão fóra do alcance da autoridade do Chefe do Estado e seus Ministros.

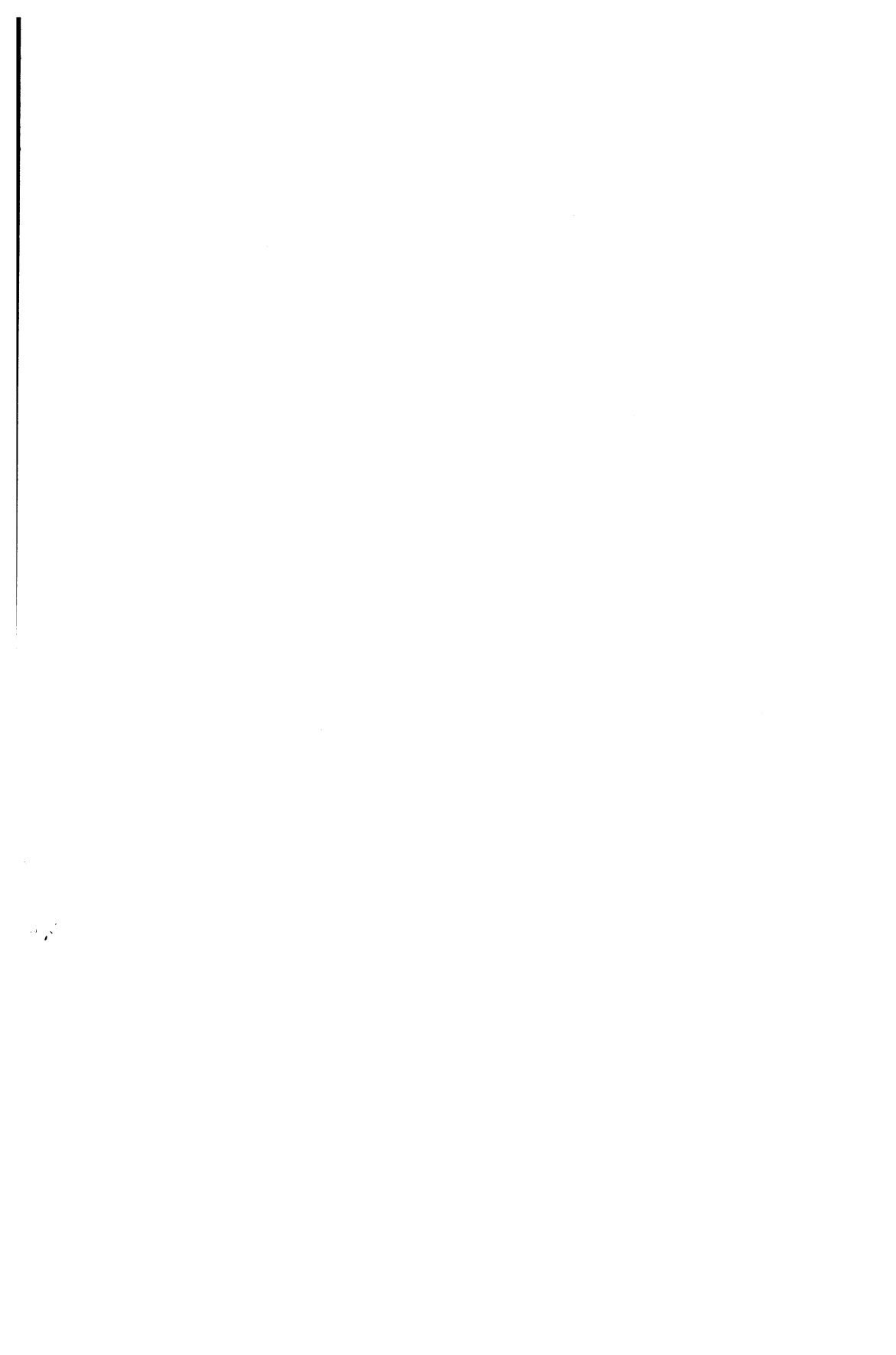
Nos annuncios incompletos, nas noções, muito superficiaes ainda, que por ahi correm acerca do contrato de que se fala, já se diz, ninguem occulta, que este contrato importa, pelo menos, a hypotheca das rendas da Alfandega do Rio de Janeiro. Não sei se importará ainda outras garantias, porque não me esqueço de que, quando se tratava aqui das negociações entabuladas para se chegar ao emprestimo mallo-

grado, soubemos, entre outras, por communicação de V. Ex. mesmo, sr. Presidente, que um dos obstaculos á realização desse *desideratum* era a exorbitancia ou o character humilhante das garantias exigidas pelos nossos credores. Ora, se as garantias naquelle tempo, antes da nossa insolvencia declarada, eram desta natureza, não me parece verosimil que ellas tenham assumido um character mais acceitavel, menos aspero, actualmente. Devemos, conseguintemente, suppôr que as garantias a que o Governo agora se submetteu, sob a pressão de uma necessidade inelutavel, são pelo menos tão desagradaveis quanto aquellas que nos queriam impôr, naquelle tempo, os nossos credores.

Ora, pergunto eu: como é que essas garantias se prestam, sem autorização do Poder Legislativo? Supponhamos que ellas se reduzem unicamente á *hypotheca* das rendas da Alfandega do Rio de Janeiro. Não é pouco. Supponhamos que se reduza a isto. A que titulo podia o Governo da Republica entrar, ainda mesmo por convenções preliminares, ainda mesmo mediante um ante-contracto, em negociações desta natureza, sem conhecer préviamente o juizo do Congresso Nacional a tal respeito?

Evidentemente seria um abuso, o mais intoleravel de todos os abusos, o abuso de criar uma situação de fatalidade, para com ella metter a faca aos peitos do Congresso Nacional, como se tem feito, dizendo-se, depois de empenhada a honra do Governo, que está empenhada a honra do paiz igualmente, para que o Congresso Nacional outra coisa não tenha que fazer senão subscrever os actos praticados inteiramente á sua revelia.

A illegalidade, portanto, do procedimento do Governo, sr. Presidente, está mais que evidenciada, provada até á saciedade. (Discurso no Senado a 9 de Outubro de 1914. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 31 de Outubro de 1914. V. VI, ps. 118-123).



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

4.º Regular a arrecadação e a distribuição das rendas federaes.

5.º Regular o commercio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Districto Federal, alfandegar portos, criar ou supprimir entrepostos.

#### CONFRONTO ENTRE O TEXTO CONSTITUCIONAL AMERICANO E O BRASILEIRO

Esse texto é, quanto ao seu conteúdo, identico ao da Constituição dos Estados Unidos, na parte onde ella designa a autoridade competente para estabelecer o regimen do commercio deste paiz com os demais e do commercio dos Estados brasileiros uns com os outros.

O poder conferido na lei organica dos Estados Unidos (art. 1.º, secc. 8.ª, cl. 3.ª) é:

*“to regulate commerce with foreign nations and among the several States”.*

O conferido na lei organica do Brasil (art. 34, n. 5.º) é o de

*“regular o commercio internacional, bem como o dos Estados entre si”.*

Donde se vê que o texto brasileiro outra coisa não vem a ser que mera versão do americano.

Entre os dois textos, porém, existe uma diversidade mui importante, se bem que até agora pouco ou nada advertida.

E' que, nos Estados Unidos, aquella clausula está subordinada á proposição:

*"the Congress shall have power",*

isto é:

o Congresso terá o poder.

Ao passo que, no Brasil, a clausula correspondente se acha subordinada á oração:

*"Compete privativamente ao Congresso Nacional".*

De sorte que, juntando, em cada uma das duas Constituições, a subordinada á oração principal, temos, na Constituição dos Estados Unidos:

*"O Congresso terá o poder de regular o commercio com as nações estrangeiras e entre os diferentes Estados";*

ao passo que, na Constituição Brasileira, o que se diz é que

*"Compete privativamente ao Congresso Nacional regular o commercio internacional, bem como o dos Estados entre si".*

Assim, o texto americano confere ao Congresso Nacional a attribuição de "regular o commercio entre os Estados"; mas não declara que lh'a confere a elle *privativamente*.

O texto brasileiro, porém, declara, em termos formaes, que a função de regular o commercio dos Estados entre si compete *privativamente* ao Congresso Nacional.

Segundo o texto americano, pois, não é explicito que tal poder caiba á legislatura da União *exclusivamente*.

No brasileiro, pelo contrario, está peremptoriamente determinado que este poder toca *exclusivamente* á legislatura da União.

Dahi resulta que, quando nos Estados Unidos se possa questionar sobre se, no tocante á esphera de regular o commercio entre os Estados, gozam, ou não, estes de alguma autoridade em concurrencia com a da União — no Brasil, diversamente, não soffre duvida alguma que essa competencia se reserva *só e só* á União, sem concurrencia absolutamente nenhuma dos Estados.

Com effeito, os poderes concedidos ao Congresso Nacional acerca de qualquer assumpto não excluem a existencia concorrente de poderes semelhantes nos Estados, senão quando a Constituição explicitamente declara serem taes poderes commettidos ao Congresso Nacional *privativamente*, quando recusa aos Estados, *declaradamente*, o exercicio desses poderes, ou quando, por sua natureza, elles repugnam á competencia dos Estados e della se excluem. (Houston v. Moore, 5 Wheaton 48. 5 L. Ed. 30. — WILLOUGHBY: *The American Constit. System*. 1904, pag. 137. — WILLOUGHBY: *The Constitutional Law*. V. I, 1910, pag. 75. — PRENTICE AND EGAN: *The commerce clause*, 1898, pag. 10-11. — *License Cases*, 5. HOWARD, 579, 12 L. Ed. 290. Juiz TANEY-CALVERT: *Regulation of Commerce under the Fed. Constit.* 1907. p. 58).

Ora, na Constituição dos Estados Unidos não se diz que a competencia de regular o commercio internacional esteja investida *privativamente* na União. E' o que já vimos com a inspecção do texto, é o que os arestos, assim como os expositores, confirmam. (Cooley v. Board of Wardens, 12 Howard 318. 13 L. Ed. 1004. Juiz CURTIS WATSON: *The Constit. of the Unit. States*, 1910, V. I, pg. 492. — WILLOUGHBY: *The Const. Law of the U. S.*, V. II, p. 650, § 303. — PRENTICE: *Op. cit.*, p. 11-12. — Cook: *The Commerce Clause of the Feder. Constit.* 1908, § 53, p. 109).

#### PRIVATIVAMENTE QUER DIZER — EXCLUSIVAMENTE

Mas entre nós a Constituição em vigor estabelece que a missão de regular o commercio entre os Estados é *privativa*

do Congresso Nacional; e, em sendo taes os termos, nos quaes a Constituição outorgue um poder ao Congresso, em sendo taes esses termos, repito, que o definam como um poder reservado ao Congresso, *exclusiva ou privativamente, esse poder se ha de considerar negado aos Estados tão absolutamente, como se ella lh'o vedasse a elles em palavras expressas.*

“Whenever the terms in which a power is granted to Congress, or the nature of the power requires that it should be exercised *exclusively* by Congress, *the subject is so completely taken from the State legislature as if they had been expressly forbidden to action it*”.

(JOHN MARSHALL: *Sturges v. Crowninshield*, 4. Wheaton, 193, 4 L. Ed. 548 — DRAPER: *The Federal Power over Commerce*, 1892, p. 35 — POLEY: *The Federal Systems of the Unit. St. and the British. Emp.*, 1913, p. 85-6).

A synonymia de *privativamente* com *exclusivamente* é innegavel. *Privativamente* quer dizer: *com exclusão de outras pessoas; com exclusão de todos os mais: singularmente.* Para mostrar esta equivalencia, BLUTEAU põe exemplo na phrase: “conceder-vos isto a vós *privativamente*”, e a traduz em latim com esta outra: “*Uni tibi id conceditur, coeteris omnibus exclusis*”. (*Vocabulario*, tom. 6, p. 750). Isto é: concede-se-vos isto á vós, *excluidos todos os demais.*

Quando, portanto, a clausula 5.<sup>a</sup> do art. 34 na Constituição Brasileira, dispõe que “*compete privativamente ao Congresso Nacional regular o commercio dos Estados entre si*”, é como se, substituindo o adverbio pelo seu equivalente, houvesse dito que “*regular o commercio dos Estados entre si compete exclusivamente ao Congresso Nacional*”.

Logo, ou nos limitemos a consultar a significação obvia e inequívoca dos termos, a sua significação usual e technica, vernacula e universal, ou, não contentes com a sua evidencia, lhes vamos buscar a interpretação, assentada pelos juizes e juristas americanos, indisputavel é que, dando ao Congresso

Nacional *exclusivamente* a competencia de regular o commercio entre os Estados, a Constituição Brasileira *excluiu* dessa competencia os Congressos Estadoaes, e os excluiu tão em absoluto, quanto se declarasse, com uma recusa explicita, *que é prohibido* aos Estados regular esse assumpto.

NOS ASSUMPTOS NACIONAES E'  
EXCLUSIVA A COMPETENCIA  
DO CONGRESSO

Mas a tal ponto está ligado á propria natureza das coisas, á essencia mesmo do regimen, o character privativo da competencia do Congresso Nacional nesta materia, que, se bem não seja positivamente qualificada, na Constituição dos Estados Unidos, como attribuição exclusiva do Congresso Nacional, a attribuição de que se trata, — a regra ali assente não admite a interferencia dos Estados neste ramo da actividade legislativa, senão quando as medidas, que se tiverem em vista, forem de interesse meramente estadual, e não entenderem com direitos que, segundo a lei fundamental da nação, devem ser respeitadas com igualdade em todo o paiz.

Depois de muitas oscillações, que seria prolixo, ocioso e inoportuno aqui rememorar, firmou a jurisprudencia americana o canon de que o poder do Congresso Nacional em relação ao commercio exclue o concurso da autoridade estadual em todos os assumptos, que forem *nacionaes* de sua natureza, e, — como taes, exigirem uniformidade nos preceitos a que devem obedecer.

“The federal power over commerce is exclusive, whenever the subjects of it *are national* in their character, or admit only of one uniform system or plan of regulation”.

(*Cyclopedia of Law and Procedure*, vol. 7.º, 1903, p. 420).

“When the subject upon which the Congress can act under the power to regulate commerce is *national* in its character, and admits and requires

uniformity of regulation affecting alike all the states, then the power is in its nature exclusive, and the States have no power to act".

(*The Americ. and English. Encycl. of Law*, vol. 17, 1900, p. 44).

Sustentam este principio uma longa serie de arestos da Suprema Côrte dos Estados Unidos, entre os quaes bastava mencionar os pronunciados nos seguintes casos:

1.º) *Cooley v. Board of Wardens*, 12 Howard, 299. 13 L. Ed. 996.

2.º) *Cardwell v. American River Bridge C.*, 113 U. S. 205, 28 L. Ed. 959.

Autores:

PRENTICE AND EGAN: *Op. cit.*, ps. 27-29.

WILLOUGHBY: *The American Constitution. System*, p. 138.

CALVERT: *Op. cit.*, p. 57.

TIEDEMANN: *State and Feder. Control of Persons and Property in the Un. Stat.*, vol. 2.º, 1900, p. 1022.

#### AUTORIDADE CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS ESTADOS

De accordo com esse criterio as decisões da Suprema Côrte, nos Estados Unidos, têm considerado como assumptos a respeito dos quaes a alçada legislativa dos Estados é concorrente com a da União, emquanto as leis desta a não prohibirem aos Estados, as medidas concernentes á pilotagem, á quarentena, inspecção e policia dos portos, ao melhoramento dos canaes navegaveis, ao regimen dos cáes, trapiches e docas, á constituição de reprêsas e pontes nas aguas navegaveis de cada Estado. (WILLOUGHBY: *The Constitution. Law of the Un. Stat.* Vol. 2.º, 1910, ps. 660 e 661, not. 56).

Em summa, consoante se declarou na sentença proferida sobre o caso *Bowman v. R. R. Co.*, "a doutrina hoje firmemente consolidada é que, onde a materia, sobre a qual o Congresso pôde resolver, no exercicio da sua autoridade a respeito do commercio, fôr *local* de sua natureza ou pela sua

esphera de acção, tal como a pilotagem de portos, o seu melhoramento, o estabelecimento de boias ou pharóes destinados a guiar os navios á entrada ou saída, a constituição de pontes través dos rios navegaveis, a de comportas, mólhes ou docas e outras semelhantes, que não se podem regular adequadamente senão mediante disposições adaptadas a cada localidade, os Estados poderão deliberar, emquanto o Congresso lh'o não tolha, intervindo no assumpto.

### O TRAFICO ENTRE OS ESTADOS

Mas, quando este é de caracter *nacional*, e requer medidas uniformes em relação a todos os Estados, taes como o transporte de uns para outros, *inclusive o trafico de mercadorias entre Estado e Estado*, só o Congresso, então, poderá legislar; e, em taes casos a ausencia total de leis sobre o assumpto, por parte do Congresso, "vale como se este declarasse que o commercio, em semelhante assumpto, é livre". (Bowman v. Chicago & North-western Railway Co., 125 U. S. 465. 31 L. Ed. 700. WILLOUGHBY, II, p. 659, not. 54 — Gloucester Ferry Co. v. Pennsylvania. 114 U. S., 203, 29. L. Ed. 162 — WATSON, I, 493-4).

### PODER DE REGULAR O COMMERCIO: SUAS CONDIÇÕES

Como se vê, pela exemplificação contida nas palavras que se acabam de transcrever, as materias, sobre as quaes, nos Estados Unidos, se reconhece aos Estados, no tocante ao commercio entre elles, acção concorrente com a da União, se *interessam* ao commercio interestadual, não constituem, todavia, meios propriamente *de o regular*, isto é, não lhe traçam normas directrizes, prohibitivas, restrictivas ou modificativas, não permitem aos Estados coarctar-lhe a liberdade, ou cercar-lhe o campo de expansão.

Realmente "os actos legislativos podem *interessar* o commercio de um grande numero de modos", sem que consti-

tuam meios *de o regular*, no sentido em que a Constituição emprega esta palavra. “*Não se póde, todavia, duvidar que, se a lei estadual actua directa e exclusivamente sobre o commercio interestadoal, é nulla. “It cannot be doubted however, that a State law dealing directly and only with interstate commerce is void”.* (Americ. and Engl. Encyclop. of Law, vol. 17, p. 44).

Decretando leis de inspecção, hygiene e pilotagem quanto aos portos e rios, estabelecendo nelles cáes, pontes, reprê-sas, mólhes, docas, boias, ou pharóes, os Estados favorecem, auxiliam e promovem o commercio de uns para outros. Mas deixam-no intacto, franco, independente.

Não o offendem. Não o comprimem. Não o restringem. Não o embaraçam. Não o sujeitam a prescripções, que o possam tolher, que lhe imponham direcção, que lhe estreitem o circulo de actividade.

Por conseguinte, *não o regulam.*

A jurisprudencia americana define o poder *de regular o commercio*, qual aquella Constituição e, portanto, a nossa o entendem, como “o poder de prescrever as regras, pelas quaes elle se ha de governar, isto é, as condições, em cuja conformidade se ha de exercer, determinando quando será livre, quando adstricto a direitos ou outras contribuições”. (Gloucester Ferry Co. v. Pennsylvania, 114 U. S., 196, 203. 29 L., Ed. 158. — Cooley v. Board of Wardens, 12 Howard, 299. — Welton v. Missouri 91 U. S., 279. — Gloucester Ferry Co. v. Pennsylvania, 114 U. S., 196 — Interstate Commerce Commission v. Brimson, 154 U. S., 447. — Gibbons v. Ogden, 9, Wheaton, 1. — COOKE: *Op. cit.*, p. 65-7. — CALVERT: *Op., cit.*, p. 48-51. — BROWN: *The Commercial Power of Congress*. 1910, p. 218).

A attribuição *de regular o commercio* consiste, pois, em fixar as leis, segundo as quaes elle será isento e desimpedido, sujeito a gravames ou tributos, limitado, ou prohibido: “*to determine how far it shall be free and untrammelled how far it shall be burdened by duties and imposts, and how far*

*it shall be prohibited*". (*Americ. and English Encycl. of Law*, Vol. 17, p. 40).

Entrando nessa categoria a providencia que recaia sobre o commercio entre os Estados, entra, *ipso facto*, na classe das que regulam o commercio interestadoal; e, se essa medida empece, realmente, o commercio entre os Estados, se lhe tira a liberdade, se o priva da sua natural amplitude, se o mutila, ou prohiibe, intervém na esphera dos assumptos de caracter nacional, dos que não podem estar submettidos senão a um regimen uniforme em todo o territorio da União, tornando-se, dest'arte, indubitavelmente nulla.

#### DETERMINAÇÃO DOS ASSUMPTOS DE CARACTER NACIONAL

Assumptos de caracter nacional se consideram, de feito, nos Estados Unidos, em materia de commercio entre os Estados, todos os que lhe dizem respeito á liberdade ou integridade, e, portanto, á sua tributação, restricção ou prohibição.

Porque é de interesse e necessidade nacional, que o commercio seja igualmente livre em todos os Estados, que entre todos os Estados elle se possa exercer desimpedidamente sobre todos os artigos legitimos de commercio, que, em materia de commercio interestadoal, os Estados Unidos constituam uma só entidade, uniformemente sujeita a um só systema de regras.

*"In a word, it may be said that in the matter of interstate commerce the United States are but one country, and must be subject to one system of regulations"*.

(*Bowman v. Chicago & Northwestern R. Co.* 12 U. S., 497, 31 L. Ed. 711).

Assim, emquanto as medidas que um Estado adopta se occupam com as condições accessorias ao movimento commercial, como quando o Congresso Estadoal legisle sobre a

desobstrucção de um rio, a dragagem de um porto, a abertura de um canal, o assentamento de um pharol, a situação e construcção de uma ponte, taes medidas não invadem a competencia da União.

Mas, se as suas deliberações entendem com a materia "do commercio em si mesmo", com aquillo "em que o commercio consiste", para lhe estorvar a acção, para lhe contrahir o ambito, para lhe reduzir a extensão ou a liberdade, então ultrapassando está o limite insuperavel da autoridade constitucional dos Estados: o objecto é de ordem "nacional", e não lhes cabe na alçada.

Ora, um dos elementos que constituem a substancia do commercio interestadual é a compra, venda e permuta de mercadorias transportaveis de um a outro Estado.

Esse assumpto é, pois, caracterizadamente *nacional*.

Logo, ha de estar submittido a um systema uniforme de normas em todo o paiz.

Consequentemente, não cabe senão na competencia do Congresso Nacional; e se este não votar lei alguma, que o regule, ou que autorize os Estados a regulal-o, ha de se entender como estabelecido pelo Congresso Nacional que o commercio, a tal respeito, se mantenha livre.

Tal a doutrina americana.

*"Interstate commerce is national in its character, and admits and requires one uniform system of regulation, at least as to that portion of it which consiste in the carriage of persons, and the transportation, purchase, sale and exchange of commodities"*.

"Accordingly by, so long as Congress does not pass any law regulating these matters specifically, or subjecting them to the operation of State laws, a State has no power to interfere".

(*Americ. and Engl. Encyclop. of Law*, pags. 45. — CALVERT, *Op. cit.* pags. 58 e 118 — Gloucester Ferry Co. v. Pennsylvania (1885), 114 U. S.,

196 — Kidd v. Pearson (1888), 128 U. S., 1. — Ad-  
dyston Pipe & Co. v. U. S. (1899), 175 U. S. 211).

OS ESTADOS NÃO PODEM ES-  
TORVAR O COMMERCIO IN-  
TERESTADOAL

Em consequencia, os Estados não podem fazer lei al-  
guma, que restrinja ou embarace o commercio interestadoal.  
— “Qualquer estorvo imposto por um Estado ao commercio  
com outros Estados é inconstitucional e nullo. “*Any impe-  
diment imposed by a State upon commerce with other Sta-  
tes is inconstitucional and void.* ) DAVID RORER: *American In-  
terstate Law*, 1893, p. 406).

A Suprema Côrte dos Estados Unidos tem senteneado  
que “os Estados não podem, ainda quando o Congresso nada  
tenha determinado sobre o caso, dar qualquer passo, que  
importe em embarçar ou regular o exercicio do commer-  
cio entre os Estados”. “*The States... may not, even though  
Congress has not acted, take any steps, that in effect will  
operate to hinder or regulate the carrying on of interstate  
commerce itself*”. (WILLOGHBY, I, p. 76).

No pleito Brown v. Houston, por exemplo, declarou  
aquelle Tribunal:

“A attribuição do Congresso é, com certeza, tão  
privativamente sua, que *nenhum Estado pôde fa-  
zer leis, ou regulamentos, com os quaes se tolham  
em sua plenitude illimitada as relações commer-  
ciaes entre os Estados*”.

“*The power of Congress is certainly so far ex-  
clusive that no State has power to make any law  
or regulation, which will affect the full and un-  
restrained intercourse and trade between the  
States*” (114 U. S., 622, 29 L. Ed. 257).

Do mesmo modo, no caso Hall v. De Cuir, decidiu a Su-  
prema Côrte que:

“qualquer acto legislativo, mediante o qual um Estado busque impôr um onus directo sobre o commercio interestadoal, *ou embaraçar directamente a liberdade, invade a competencia exclusiva do Congresso Nacional.*

“But we think it may safely be said, that State legislation, *which seeks to impose a direct burden upon interstate commerce, or to interfere directly with its freedom, does encroach upon the exclusive power of Congress*”. — (95 U. S., 487-88. 24 L. Ed. 548).

A doutrina é, igualmente, unanime em torno desta verdade elementar, como será facil averiguar, consultando, entre os modernos expositores: PRENTICE AND EGAN: *Op. cit.*, ps. 33, 201, 202, 206; TIEDEMAN: *Op. cit.*, II, ps. 1038, 1040; TUCKER: *The Constitut. of the Un. States*, v. II, p. 551; WATSON, I, ps. 495-6; *Cyclopedia of Law and Proced.*, v. 7.º, ps. 432, 439, 440.

## O COMMERCIO INTERESTADOAL NÃO PÓDE SER TAXADO

Assim, toda e qualquer contribuição lançada sobre o commercio interestadoal pelos Estados é inconstitucional, embora o tributo não incorra no vicio de discriminar entre uns e outros, favorecendo ou desfavorecendo; porque o principio estabelecido é que o commercio interestadoal *não póde absolutamente ser taxado.*

“It is strongly urged, as if it were a material point in the case, that no discrimination is made...

*But that does not meet the difficulty. Interstate commerce cannot be taxed at all, even though the same amount of tax should be laid on domestic commerce, or that which is carried on solely within the State”.*

(Robbins v. Taxing District. 120 U. S. 489, 494, 30 L. Ed. 695. — State Freight Tax. Cases, 82 U. S.,

15. 21 L. Ed. 146. — PRENTICE e EGAN: *Op. cit.*, p. 33).

Isto é:

*“O commercio interestadoal não pôde ser tributado por maneira nenhuma, ainda quando se imponham os mesmos tributos, na mesma quantidade, sobre o commercio exercido unicamente no interior do Estado”.*

Tal a formula completa do principio reinante, que em meia duzia de palavras se condensa neste outro enunciado:

*“Um Estado só pôde tributar o commercio estrictamente circumscripto ás suas fronteiras. “A State may tax only commerce entirely within its borders”.*

*(Cyclopedia of Law and Procedure, v. 7, p. 470).*

E por que é que um Estado não pôde taxar o commercio entre elle e os outros? Porque taxar é onerar, onerar é empecer, empecer é, mais ou menos efficaçmente, restringir ou prohibir; restringir ou prohibir é *regular* (COOCKE, *Op. cit.*, p. 71 e not.), e regular o commercio entre os Estados é competencia privativa do Congresso Nacional.

Comquanto na Constituição americana a privatividade absoluta dessa attribuição não esteja consagrada explicitamente, como está na Constituição brasileira, — ali mesmo se entende que ella resulta *da natureza do regimen*, que não permite, nas materias de interesse *nacional*, como a liberdade e franquia absoluta do commercio entre os Estados, a interferencia destes.

Dessa autoridade são excluidos os Governos estadoaes tão completamente quanto da de regular, impedindo ou obstruindo, o commercio com o estrangeiro.

“Pôde-se haver por assentado, como doutrina inconcussa da Suprema Côrte, que um Estado não

tem mais poder para regular ou tolher o commercio entre os Estados do que para tolher ou regular o commercio com as nações estrangeiras.

*"It may be laid down as the settled doctrine of the Supreme Court that a State can no more regulate or impede commerce among the several States than it can regulate or impede commerce with foreign nations".*

(Brown v. Houston, 114 U. S. 622) 29 L. Ed. 257. — Crutcher v. Kentucky, 141 U. S., 57, 35 L. Ed. 652. — State Freight Tax Case, 15. Wallace 232, 31 L. Ed. 146. *Americ. and Engl. Encycl. of Law.* V. 17, p. 43, not. 4).

"Em ambos os casos o poder do Congresso Nacional é, necessariamente, exclusivo".

*"In both cases the power of congress is necessarily exclusive".*

(Hannibal and S. Joseph R. R. Co. v. Husen 5 Otto 469, 24. L. Ed. 257 — *Am and Engl. Encyclop. of Law.* V. 17, p. 43, not. 4).

#### O PODER DE POLICIA NÃO PÓDE ATINGIR O COMMERCIO EN- TRE OS ESTADOS

Nem mesmo no exercicio dos seus poderes de policia (*police power*), amplos como são, isto é, no desempenho das largas funcções, que lhes cabem, quanto á manutenção da ordem, hygiene e moralidade publicas, se permite aos Estados usar de qualquer arbitrio restrictivo ou estabelecer algum onus contra a liberdade no commercio interestadoal, considerado em qualquer dos seus ramos: a compra, venda e troca de mercadorias; o transporte de pessoas ou coisas; a navegação; a transmissão da correspondencia.

Assim o dispõe uma série de arestos da Côrte Suprema, entre os quaes indicaremos:

Henderson v. Mayor of New-York, 92 U. S., 259, 23 L. Ed., 543.

Clay Lung v. Freeman 92 U. S., 275. 23 L. Ed., 550.

Railroad Co. v. Husen, 95 U. S., 465, 471. 24 L. Ed. 530.

Robbins. v. Shelly Taxing District. 120, U. S. 489, 483, 30 L. Ed., 694, 696.

Bowman v. Chicago & Northwestern R. Co., 125, U. S., 491, 498, 31 L. Ed. 709-711.

No caso Hannibal and St. Joseph Railroad Comp. v. Husen, julgado em 1887, pela Côrte Suprema, declarou ella:

“Qualquer que seja a natureza e o alcance do poder de policia de um Estado, não se pôde elle exercer sobre assumpto confiado exclusivamente ao Congresso pela Constituição Federal.

“Nem o arbitrio do Estado nos seus poderes discricionarios de tributar, nem faculdade alguma, *dentre os seus largos poderes de policia*, se poderão exercer com latitude que importe em se arrogarem attribuições commettidas especialmente ao Congresso pela Constituição...

Comquanto admittamos, sem hesitar, que um Estado pôde adoptar leis sanitarias e leis destinadas a assegurar a vida, a hygiene ou propriedade *no interior das suas fronteiras*; comquanto lhe seja licito a elle obstar a que individuos e animaes, contaminados de doenças contagiosas ou condemnados, *etc.*, lhe entrem no territorio; comquanto lhe seja dado prover aos interesses da sua preservação, instituindo quarentenas e leis razoaveis de inspecção, — não me é, todavia, permittido embaraçar o transporte para o Estado, ou através do Estado, além do que fôr absolutamente necessario á sua defesa.

*“O Estado não póde, a pretexto de exercer os seus poderes de policia, praticar actos, que redundem em prohibir ou onerar, quer o commercio estrangeiro, quer o commercio interestadoal.*

*“It” (the State) “it may not under the cover of exerting its police powers, substantially prohibit or burden either foreign or interstate commerce”.*

(95 U. S., 472, 24 L., Ed. 530).

Citando esta decisão, a Suprema Côrte, no caso *Bowman v. Chicago and Northwestern R. Co.*, resolvido em 1887, insiste na mesma doutrina (125 U. S. 491, 492, 31 L. Ed., 709).

De então a esta data, a jurisprudencia não se alterou. Ainda o anno passado, julgando, aos 6 de Abril, as causas *Kansas City Southern Railway Co. v. Drainage District* e *Kansas City Terminal R. Co. v. Drain. District.*, aquelle grande Tribunal declarou que o poder de policia de um Estado não póde justificar a sua interferencia no commercio interestadoal.

*“The Police power of a State cannot justify a direct interference with interstate commerce”.* (233 U. S., 74, 58 L. Ed., 857).

Ahi, depois de se estender sobre a isenção de qualquer ingerencia dos Estados (*“the freedom from interference on the part of the States”*), que a Constituição Americana, como a nossa, assegura ao commercio interestadoal, e de frisar que esse principio lhes veda qualquer acto legislativo, que cerceie essa liberdade, a Suprema Côrte, enumerando uma série de julgados sobre o assumpto, conclue:

*“Estas decisões tambem mostram que um Estado não póde evitar o imperio desta regra, invocando escusas estribadas no seu poder de policia. Já se tem decidido reiteradas vezes que qualquer interferencia directa no commercio entre os Estados é injustificavel, ainda com essa defesa.”*

*"A direct interference with commerce among the States would not be justified in this way."*

(233 U. S. 79 58 L. Ed., 859-1915 — *Cyc. Annotations to Cyc. of Law and. Pr.*, p. 230).

## O COMMERCIO INTERESTADOAL E O COMMERCIO ESTRANGEIRO

A' União mesma os poderes que a Constituição lhe outorgou illimitados, assim a respeito do commercio com o estrangeiro, como em relação ao commercio entre os Estados, se acham limitados, *quanto a este*, já pela natureza do intuito, que o inspira, já pela interdependencia que subordina essa disposição a outras da lei fundamental.

Quanto ao intuito, é de notar a diversidade que o caracteriza, differençando-o do que preside á outorga do poder federal sobre o commercio estrangeiro. "O poder de regular o commercio estrangeiro e o de regular o commercio interestadoal foram dados nos mesmos termos", observa o Professor TUCKER, "mas *diverso intuito*; o primeiro, para proteger a tudo contra as machinações dos inimigos estrangeiros; o *segundo, afim de proteger e promover o livre e desembaraçado movimento de homens e coisas na familia da União*". (TUCKER: *The Const. of the Un. Stat.*, vol. II, p. 529).

Sob os artigos da Confederação, que precederam a Constituição dos Estados Unidos, os Estados podiam vedar *inter se* o trafico mercantil. "Mas", observa o celebre constitucionalista americano, "quando se entregou ao Congresso o poder de regular o commercio interestadoal, não foi com a mente de transferir para o Congresso o arbitrio de interdizer o commercio entre os Estados, senão, *pelo contrario*, com a mira de que se deixassem livres essas relações commerciaes, quaes a Constituição as queria, planejando estabelecer uma União mais perfeita. Poderia ter a Constituição por fito destruir, mediante o poder confiado ao Congresso, a liberdade, no commercio entre os Estados, quando foi justamente para atalhar a destruição dessa liberdade que a Constituição tirou

esse poder aos Estados, investindo nelle o Congresso?" (TUCKER: *Op. cit.*, v. II, p. 528).

Não é, porém, só a doutrina que se pronuncia desta maneira, por um dos seus mais autorizados órgãos. Já antes, pela voz da Suprema Côrte, se expressava a jurisprudencia no mesmo sentido. "O poder de regular o commercio entre os Estados", dizia o Juiz FIELD, redigindo a sentença do Tribunal no caso *Railroad Co. v. Richmond*, "foi reservado ao Congresso, para assegurar a igualdade e a liberdade, nas relações commerciaes, contra as discriminações da legislação dos Estados".

"The power to regulate commerce among the several States was vested in Congress *in order to secure equality and freedom in commercial intercourse, against discriminating State legislation*".

(The Dubuque and Sioux City Railroad Co. and the Illinois Central R. Co. v. Richmond 19 Wallace, 589 - 90. 22 L. Ed. 176).

Estas considerações, conclue TUCKER, depois de se occupar mui de espaço com o ponto, estas considerações demonstram concludentemente que o poder de regular o commercio interestadoal não se mede com o poder, tambem dado ao Congresso, de regular o commercio estrangeiro. Ao passo que, com este, lhe é licito prohibir o ingresso de estrangeiros em todo o territorio da União, e vedar, mediante o embargo geral dos portos, o commercio de mercadorias com o estrangeiro, *tal faculdade lhe não assiste ao Congresso quanto ao commercio interestadoal*. "Yet no such power is vested in Congress as to interstate commerce" (TUCKER: *Op. cit.* V. II, p. 533).

Os poderes attribuidos ao Congresso, reflexiona ainda esse excellente interprete do direito politico americano, "nós os consideramos a todos como poderes, de que elle tem o deposito, em confiança, para os usar em beneficio dos Estados, como de uma familia de Republicas, utilizando esses poderes de tal arte que favoreçam, entre ellas, a união, e não a des-

união, que estabeleçam a harmonia e a paz, não a discordia e hostilidade entre os Estados. Donde se póde inelutavelmente colligir e predizer que *os nossos Tribunaes não darão amparo nunca a lei alguma do Congresso, que véde, restrinja, ou peie as relações commerciaes entre os Estados, como necessario ou adequado meio de regular o commercio interestadoal, antes a encararão como desvio e abuso desse poder, convertido em subversor dos principios fundamentaes da Constituição*” (Ib., pag. 529).

Temos, pois, que o designio, com que foi dado ao Congresso Nacional o poder sobre o commercio entre os Estados, o poder constitucional de o regular, lhe nega o arbitrio de, em nome desse poder, vedar, cercear ou embargar o commercio interestadoal. Regulal-o-á, sim, mas dentro desses inevitaveis limites.

#### UNIFORMIDADE DOS IMPOSTOS FEDERAES EM TODA A UNIÃO

Mas além desta consideração, *intrinseca ao espirito desse poder* e essencial ao seu objecto, ainda concorre em o limitar desse modo o disposto noutros dois textos da Constituição dos Estados Unidos, o que exige sejam uniformes todos os impostos federaes em todo o territorio da União (art. 1. secc. 8.<sup>a</sup>, claus. 1.<sup>a</sup>), e o onde se prohibe ao Congresso regular o commercio, favorecendo os portos de um Estado em prejuizo dos de outros. (Art. 1, seccão 9.<sup>a</sup>, clausula 6.<sup>a</sup>).

“A confirmation of this conclusion might be derived from the requirement of uniformity of duties, imposts and excises (Const. U. S., art., secção 8.<sup>a</sup>, clausula 1.<sup>a</sup>); and from the prohibition upon Congress of making any regulation of commerce, which would give preference to the ports of one State over those of another”.

(TUCKER: *Op. cit.* II, p. 533).

Esses dois textos americanos se acham reproduzidos em outros dois na Constituição Brasileira: o do art. 7.º, § 2.º, no qual se prescreve que “os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados”. E o do art. 8.º, onde se declara que “é vedado ao Governo Federal criar, de qualquer modo, distincções e preferencias, em favor dos portos de uns contra os de outros Estados”. De sorte que o raciocinio de TUCKER a respeito da Constituição dos Estados Unidos se applica rigorosamente á nossa Constituição.

O poder, pois, negado aos Estados, mas reconhecido ao Congresso Nacional, de regular o commercio dos Estados uns com os outros, embora seja exclusivo e pleno, definido como se acha pelo seu character e objecto, de autoridade tutelar da liberdade e igualdade no commercio interestadual, não autoriza a legislatura da União a vedal-o ou restringil-o, seja por meio de tributos, seja com o emprego de outras medidas, que o supprimam, ou obstruam.

Assim ha de ser entendida a clausula constitucional, que investe dessa attribuição o Congresso Nacional:

“Toda a Constituição, diz TUCKER (*loc. cit.*), em todas as suas partes, se empenha em assegurar o commercio livre, quanto a pessoas e mercadorias, entre os Estados da União, e com esta clausula prohibe, quer ao Congresso, quer aos Estados, o embarçar, nas relações e no trafico entre elles, essa liberdade.”

“The whole Constitution in all of its parts, looks, to the security of free trade in persons and goods between the States of the Union, and by this clause prohibits either the Congress or the States to interfere with this freedom.”

Mas se o proprio Congresso Nacional, em quem reside, por outorga de um texto categorico, a attribuição constitucional, a elle dada sem reserva alguma expressa, de regular o commercio entre os Estados, não o póde exercer, criando obices, ou decretando prohibições a esse commercio, — com

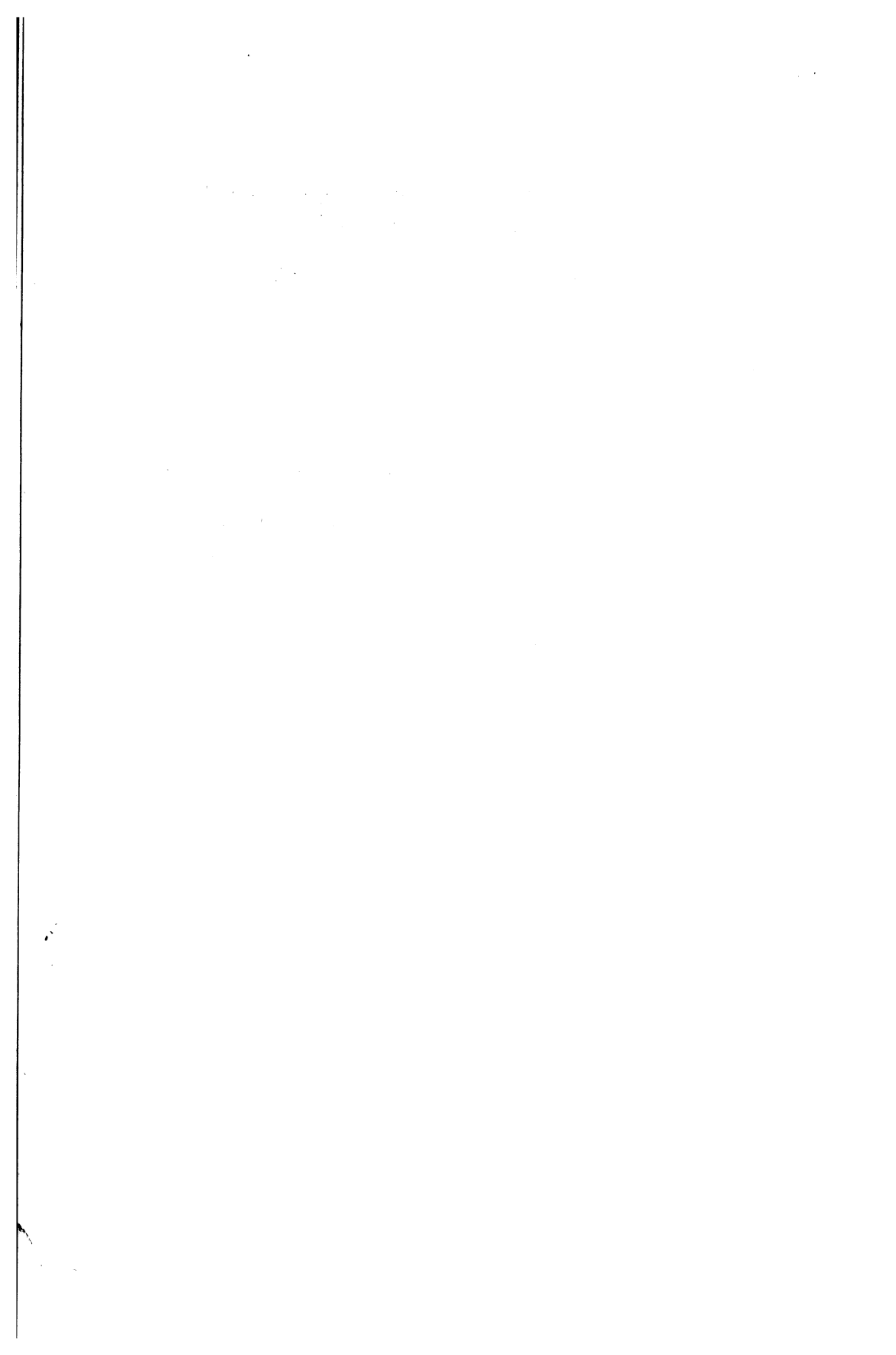
maioria de razão não o podem embaraçar, reduzir ou vedar, por qualquer modo, os Congressos estadoaes, a que a Constituição nenhum poder confere sobre as relações commerciaes dos Estados uns com os outros.

(*Otero Filhos & Cia. versus Fazenda Estadoal*, Porto Alegre, s. d., ps. 3-13).

### O PODER LEGISLATIVO E OS CONFLICTOS ECONOMICOS ENTRE OS ESTADOS

Entre as aspirações generalizadas no paiz, considera o P. R. L. como de mais urgencia:

8.º Reconhecer competencia ao Poder Legislativo Nacional, para intervir nos conflictos economicos entre os Estados, quando estes se guerreaem a golpes de impostos, tarifas e represalias fiscaes, ameaçando a paz da União, ou promovendo, entre os seus membros, desigualdades arruinadoras. (*Programma do Partido Republicano Liberal*, p. 4).



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

6.º Legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios estrangeiros.

#### A LIÇÃO DOS ARESTOS AMERICANOS

Quanto ao estatuido no art. 34, n.º 3, da nossa Constituição, o ultimo dos constitucionaes enumerados pela Concessionaria do porto do Rio Grande no seu libello, texto no qual se reserva ao Congresso Nacional legislar sobre a navegação dos rios, que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios estrangeiros, *casos esses aliás em nenhum dos quaes está o da concessão das obras do porto de Porto Alegre.* — nem essa disposição, nem a do numero anterior, no mesmo artigo, onde o mesmo se estabelece acerca do commercio internacional e do dos Estados uns com os outros, nenhuma dellas resolve a questão.

No tocante a essas duas normas constitucionaes, a *ratio legis* se acha definida com abundancia e unanimidade pelos arestos americanos: é a necessidade evidente de submeter a uma legislação uniforme e, portanto, nacional, o commercio e navegação entre os Estados ou entre o paiz e o estrangeiro. As obras de portos, em aguas maritimas ou interestadaes, se relacionam com esse commercio e essa navegação,

e, conseguintemente, por este lado, tocam á competencia do Congresso Nacional.

Mas, de outra parte, para que taes melhoramentos lo-grem operar todas as suas vantagens, esses mesmos interes-ses geraes da navegação requerem, e a propria natureza de semelhantes obras exige que o regimen e as condições dellas se accomodem ás circumstancias de cada localidade. De localidade a localidade podem variar, e de ordinario variam essas circumstancias. Com ellas convém, pois, que diversifique de uns para outros portos a organização, construção e administração das suas obras. Por este lado, conseguintemente, vem a ser dos que entram na competencia dos poderes locaes, dos poderes estadoaes e municipaes, o assumpto, que, sob aquell'outro aspecto, era da competencia da autoridade nacional. (*A Proposito da Concessão das Obras de Porto Alegre*, Rio, 1916, ps. 90-92).

#### A LAGÔA DOS PATOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO

A tudo isto, porém, accresce uma consideração, que, por si só, é de importancia decisiva. Até aqui a nossa argumentação toda presuppõe que a Lagôa dos Patos, cuja bacia hydrographica é objecto da preferencia illegitimamente outorgada á empresa Corthell nos contratos de 1906 e 1908, assim como o rio Guahyba, affluente dessa lagôa, ás margens do qual está situada Porto Alegre, sobre o porto da qual versa a concessão dada pelo Governo rio-grandense, — a nossa argumentação toda, repetimos, presuppõe que esse lago e esse rio pertençam ao numero das aguas reservadas pelo art. 34, n.º 6.º, da Constituição á competencia do Congresso Nacional.

Mas essa competencia, nos termos desse texto, se limita a

“Legislar sobre a navegação dos rios, *que bannhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios estrangeiros*”.

Ora tanto as aguas da Lagôa dos Patos como as do rio Guahyba se abrangem inteiramente no territorio rio-gran-

dense. Nem umas nem outras, pois, entram na especie daquelas, sobre as quaes legisla privativamente a União.

Dir-se-á que, dando essas aguas saida para o oceano, pelo canal do Rio Grande, se devem considerar como via continua desde o curso daquelle rio até á barra maritima, e, dest'arte, se incluem entre as que, transpondo os limites do Estado, são equiparaveis ás de que trata a Constituição no art. 34, n.º 3.

Mas, se essa equiparação fosse admissivel, teriamos de collocar sob a mesma disposição, equiparando-os aos rios, que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios de outras nações, todos os rios, que desemboquem no mar, embora o seu curso comece e feneça no mesmo Estado; o que, evidentemente, está em contradicção com o texto constitucional. (*Op. cit.*, ps. 102-104).



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

7.º Determinar o peso, o valor, a inscripção, o typo e a denominação das moedas.

#### A CUNHAGEM DA MOEDA E' UMA DAS PREROGATIVAS DA SOBERANIA

Ninguem ignora, sr. Presidente, bem que até isto nesta ocasião tenha sido contestado, ninguem ignora que a cunhagem da moeda é uma das prerogativas ordinarias da soberania. Como tal, em todos os paizes é exercida pelo Governo da Nação e ainda nas federações recusada aos Estados federados. Grande prerogativa, prerogativa fundamental da soberania em todos os paizes independentes; tão séria, tão grave, que nunca se considerou como delegavel e só agora entre nós se veiu a descobrir que podia ser confiada a mãos estrangeiras.

A este respeito, sr. Presidente, são antigas, seculares, immemoriaes as nossas tradições. Ha mais de dois seculos que foi instituida no Brasil, com séde na Bahia, nossa primeira casa de moeda, ali estabelecida em 1694. Desde então, até hoje, quer nos tempos coloniaes, quer após a nossa emancipação, o dinheiro metalico do paiz saiu sempre das officinas do Governo, cunhado na sua Casa da Moeda.

## O QUE SE ENTENDE POR MOEDA NACIONAL

Lerei ao Senado, para abonar a minha affirmativa com alguma coisa que valha mais do que o asserto de voz tão desautorizada, as ordens do Thesoiro Nacional, em que, por mais de uma vez, definiam o que é que no Brasil tinha o nome de moeda nacional e como tal se devia considerar.

Começarei pela ordem n. 202, expedida pelo Ministro da Fazenda, em 1850. Essa ordem se inscreve com as seguintes palavras:

“O que se deve entender por moeda nacional: JOSÉ JOAQUIM RODRIGUES TORRES, Presidente do Tribunal do Thesoiro Nacional, em additamento á circular de 13 de Fevereiro deste anno, declara que *por moeda nacional se deve entender não só a que se tem cunhado no Imperio*, depois da declaração da sua independencia, como toda a de oiro e prata, que era anteriormente privativa do Brasil, e as peças de oiro de quatro oitavas do valor de 6\$400, communs ao Brasil e a Portugal, as quaes todas se continuarão a receber nas estações publicas do Imperio pelo padrão da lei de 11 de Setembro de 1846 e valores declarados no decreto de 28 de Novembro do mesmo anno. Thesoiro Nacional, em 25 de Novembro de 1850. — JOSÉ JOAQUIM RODRIGUES TORRES”.

Passarei agora ao decreto official, isto é, á ordem n. 251, de 21 de Dezembro de 1850.

Diz ella:

“Declara as moedas nacionaes que devem ser recebidas nas estações publicas e nos pagamentos entre particulares:

JOSÉ JOAQUIM RODRIGUES TORRES, Presidente do Tribunal do Thesoiro Nacional, declara que *são moedas nacionaes* e devem, portanto, ser recebi-

das nas estações publicas e nos pagamentos entre particulares pelos valores marcados nos decretos ns. 487, de 28 de Novembro de 1846, e 625, de 28 de Julho de 1849: 1.º *as que tiverem sido cunhadas no Imperio* depois da sua Independencia e as que anteriormente eram privativas do Brasil; 2.º as peças de oiro de quatro oitavas, denominadas meias dobras, cunhadas antes da referida época, quer no Brasil, quer em Portugal. Pelo que toca ás moedas de prata, cunhadas na fórmula do decreto de 28 de Julho de 1849, deverá observar-se a disposição do art. 2.º do mesmo decreto. Thesoiro Nacional, em 21 de Dezembro de 1850. — JOSÉ JOAQUIM RODRIGUES TORRES”.

#### A MOEDA METALLICA SO' DEVE SER CUNHADA NO TERRITÓ- RIO NACIONAL

Após a época em que se expediram estas duas ordens, ás quaes se acha ligado o nome de um dos mais eminentes administradores financeiros e politicos do outro regimen, nunca se promulgou, entre nós, um acto que estabelecesse a minima differença na doutrina official quanto á maneira de considerar a posição da moeda metallica em relação ao Governo do paiz e dos deveres do Governo do paiz em relação á sua moeda cunhada. Sempre se entendeu que o exercicio dessa alta prerogativa da soberania se devia effectuar no territorio nacional, em officinas especiaes do Governo, debaixo da vigilancia attenta da administração e sob a sua directa responsabilidade.

Assim era desde os primeiros tempos, quando os trabalhos se achavam ainda em estado rudimentar, quando as Casas da Moeda estavam longe de reunir petrechos, apparatus, utensilios, machinas, as invenções de todas as especies com que se abastecem os estabelecimentos desta natureza nos nossos tempos.

Sempre, um dos cuidados especiaes — notem bem os srs. Senadores — desde os tempos em que eramos apenas colonia, quando outras funcções da soberania se descuuravam e eram mal exercidas, sempre, um dos seus primeiros cuidados foi que a cunhagem da moeda tivesse á mão, dentro do paiz. os seus instrumentos, para não carecer confiar a estrangeiros delegações absurdas.

Tradições como esta parece que são bastante respeitaveis. Nenhum processo no curso dos tempos as modificou.

Dahi, se o elemento de autoridade que resulta do tempo ainda tem, entre nós, esta consideração de que goza em toda a parte onde os homens não perderam a razão, se o elemento da autoridade que resulta do tempo alguma coisa vale neste paiz, este elemento fala, neste assumpto, com uma exigencia irresistivel, para nos tornar certos de que o exercicio dessa funcção, desempenhada até ha quatro annos pelo Governo do paiz, não se podia confiar a estrangeiros.

Levo, podia levar mais longe a minha argumentação, pondo em duvida mesmo a autoridade constitucional do Governo para mandar cunhar moeda nacional em paiz estrangeiro.

#### MAS O PAPEL MOEDA PÓDE SER IMPRESSO NO ESTRANGEIRO

Quando se trata de papel moeda, tudo é diverso.

Ahi, a funcção governativa se exerce com a enumeração e a assignatura das notas. São estes dois actos que carimbam o papel e imprimem aquillo que poderíamos chamar o cunho da moeda nas notas fiduciarias.

O sr. ALFREDO ELLIS — Sem estes dois requisitos não teriam valor.

O sr. RUY BARBOSA — Sim, sem estes dois requisitos não teriam valor. Claro está que, se a apposição desses dois caracteres fica reservada, neste caso, ao Governo do paiz, não ha delegação da sua autoridade ao estrangeiro, quando ella encommenda a uma fabrica estrangeira a impressão de notas destinadas á circulação nacional. Com a moeda metalica não

acontece o mesmo. Esta sac dos fornos e da cunhagem, feita, completa, capaz de entrar immediatamente em circulação.

### IMPOSSIBILIDADE DE FISCALIZAR NO ESTRANGEIRO A CUNHAGEM DA MOEDA

Pergunto eu agora aos nobres Senadores: se assim é, com que direito assume o Governo do sr. Marechal HERMES a responsabilidade que tomou sobre os hombros, de confiar o exercicio desta prerogativa a uma fabrica estrangeira? Que meios de fiscalização tem o Governo brasileiro para acompanhar este trabalho nas officinas da Allemanha, da França, da Suissa, ou de qualquer outro paiz estranho, a que este trabalho seja confiado?

Por mais respeitaveis que essas officinas sejam, sem querer articular nem conceber a minima suspeita contra a sua honorabilidade, claro está que a ellas não incumbe essa fiscalização, que ellas com esta fiscalização não têm nada, que, tratando simplesmente de dar vasão a uma encomenda estrangeira, a cunhagem para a exportação, o que lhes cumpre unicamente é desempenhar bem o seu trabalho industrial, e entregal-o ao intermediario a quem o Governo do paiz interessado confiou. Nenhuma conta tem o *Deutsch Bank* ou o Banco de Berlim, nenhuma conta tem elle que dar ao Governo brasileiro pela maneira com que dessa incumbencia se desempenhar. As suas obrigações contrahidas são com Victor Uslaender & Co., de que são successores. Mas vamos mais longe. Admittamos que, pelo facto de ser esse Banco, mediante a transferencia do contrato, o novo contratante com o Governo do Brasil, os laços contratuaes hoje existentes sejam directamente entre esse Banco e o Governo. Ainda assim, pergunto eu: de que vale esta consideração, de que vale ella, se o Governo brasileiro não póde levar a sua autoridade a Berlim para fiscalizar a producção da prata na Casa da Moeda allemã, para acompanhal-a no momento em que ella deixar as portas da Casa da Moeda berlinense, para se assegurar, emfim, e nos assegurar se nas phases successivas

dessa producção foi respeitada a importancia da incumbencia, e se o que saiu das fabricas allemãs, o que saiu da Casa da Moeda da Allemanha foram exactamente os 60 mil contos de prata, e não 120, 180 ou 240?

O sr. ALFREDO ELLIS — Não ha meio de se verificar.

O sr. RUY BARBOSA — Quem póde, quem nos poderá garantir a nós, a nossa circulação monetaria contra o diluvio de moedas de prata que uma situação como essa poderia determinar?

Supponhamos mesmo, admittamos, quero crer que, dada a honorabilidade absoluta do contratador, não se possa admittir a hypothese de uma especulação criminosa como essa. Ficará sempre, todavia, certo o facto de que o Governo brasileiro, não exercendo sua fiscalização sobre essa cunhagem, não poderá assumir directamente responsabilidade nenhuma em relação a ella.

Admittamos que lhe cabe o direito de confiar a estranhos essa função. Era preciso ao menos que a possibilidade real de uma vigilancia effectiva habilitasse o Governo a se responsabilizar pelo desempenho exacto da encomenda que fez.

Mas, sr. Presidente, em todo caso, como quer que encaremos o assumpto por esse lado, para que nós rompéssemos inopinadamente com as tradições administrativas do Brasil, respeitadas em todos os tres regimens pelos quaes temos passado, para que rompéssemos inopinadamente com essas tradições, era preciso que o Governo brasileiro pudesse invocar, nesse momento, necessidades grandes, absolutas e inadiaveis. Pergunto eu: quaes foram essas necessidades? Se, como o ex-Ministro da Fazenda confessou na sua defesa, a nossa Casa da Moeda se acha habilitada para cunhar 18.000:000\$ annualmente, que razão haveria para não nos contentarmos com essa producção tão abundante? Diz-se, sr. Presidente, que uma disposição de lei orçamentaria de 1909, com a qual mais tarde, no desenvolvimento dessas considerações me occuparei, diz-se que uma disposição da lei orçamentaria de 1909, autorizando o Governo a cunhar prata até 15% do papel

moeda em circulação, alterou nosso regimen monetario e deu á prata um poder liberatorio novo. E' esse um dos artigos a que tem lançado mão a defesa do Governo nesse assumpto. Ora, sr. Presidente, não ha nada mais falso. O poder liberatorio da moeda foi regulado sempre, entre nós, como em toda a parte, por disposições quer do direito civil, quer do direito financeiro, mas disposições expressas, claras e terminantes.

### PODER LIBERATORIO DA PRATA NO BRASIL

E' assim, sr. Presidente, que a lei n. 401, de 11 de Setembro de 1846, art. 1.º, determina:

“Do 1.º de Janeiro de 1847 em diante, ou antes, se fôr possível, serão recebidas nas estações publicas as moedas de oiro de 22 quilates, na razão de 4\$ por oitava, e *as de prata, na razão que o Governo determinar*”.

De accôrdo com essa disposição, o decreto n. 625, de 28 de Julho de 1849, art. 2.º, estabeleceu:

“As moedas de prata, de que trata o art. 1.º, não serão admittidas nem na receita e despesa das estações publicas, nem nos pagamentos entre particulares (salvo o caso de mutuo consentimento destes), *senão até a quantia de vinte mil réis*”.

Tal era, portanto, até então, o poder liberatorio da prata entre nós. O poder liberatorio se chama aquelle pelo qual a moeda nos habilita a resgatar os nossos debitos, forçando o credor a acceital-a.

Até 1849, o poder liberatorio da prata se reduzia a vinte mil reis. Nenhum particular podia, portanto, ser obrigado a receber mais do que essa quantia no pagamento de uma divida de que fosse credor.

Vinte e um annos depois, o decreto legislativo n. 1.817, de 3 de Setembro de 1870, art. 3.º, modificando em uma parte

e reiterando na outra o disposto no decreto executivo de 1849, prescreveu:

“As moedas de prata são acceitas em pagamento pelas estações publicas sem limitação de quantia; *mas os particulares não são obrigados a fazel-o senão até 20\$000*”.

No anno seguinte, o decreto n. 4.822, de 18 de Novembro de 1871, determinando os valores, pesos, titulos e modelos das moedas de prata e nickel, renovou aquella disposição, estatuinto no seu art. 4.º :

“As moedas de prata são acceitas em pagamento pelas estações publicas sem limitação de quantia; *mas os particulares não serão obrigados a receber-as senão até a quantia de vinte mil réis*”.

Tal era até 1871, tal é até hoje o poder liberatorio da prata. Esse poder não era susceptivel de ser alterado senão mediante novas disposições expressas, precisas, especificadas como essas, nas quaes se estabelecesse que de então em diante os particulares eram obrigados a receber em pagamento dos seus creditos quantia maior de vinte mil réis em prata.

Ora, não existe até hoje, que eu saiba, em nossa legislação, texto legislativo de especie alguma que operasse esta reforma. Logo, sejam quaes forem as autorizações mediante as quaes o Congresso alargou a emissão da prata, o poder liberatorio desta especie de moeda continúa a ser o mesmo. Eis, portanto, a situação actual: não houve alteração no poder liberatorio da prata.

Este argumento invocado em defesa do Governo, portanto, não procede e, se de ora em diante a situação legal é a mesma a este respeito, não se póde argumentar com a autorização de 1909 para dizer que o nosso regimen monetario fosse alterado. (Discurso no Senado, a 28 de Agosto de 1913, *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1.º a 30 de Agosto de 1913. V. V, Rio, 1916, ps. 228-233).

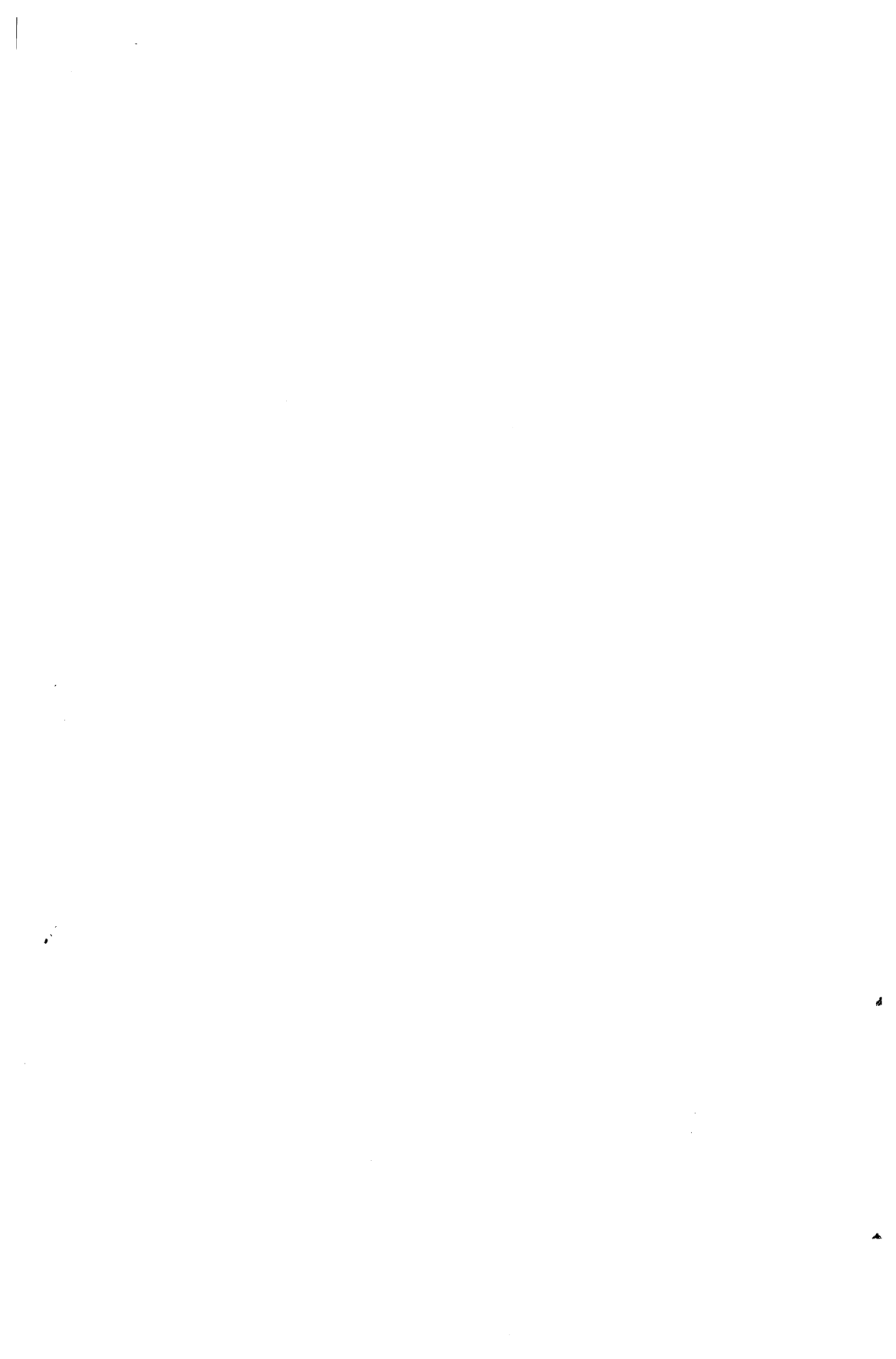
**Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:**

**8.º Criar bancos de emissão, legislar sobre ella e tributa-la.**

#### **IMPORTANCIA DO PODER DE LEGISLAR SOBRE A EMISSÃO**

Nos termos do mesmo artigo constitucional (§ 8.º), só ao Congresso compete “criar bancos de emissão, legislar sobre ella, e tributa-la”. Na ordem financeira não ha maior attribuição; e a ordem financeira domina soberanamente a ordem politica. Poder-se-ia dizer que as finanças de um Estado dispõem da sua Constituição. A's condições da circulação monetaria está ligada essencialmente a riqueza, á riqueza a propria existencia de uma nação, sua felicidade, sua honra, seu futuro. O poder que legisla sobre a emissão, póde legislar a miseria de um povo. Pois bem: essa faculdade entre nós não caiu nas mãos do Marechal? Quem expediu o acto de 17 de Dezembro? E, ante esse decreto, a despeito de todas as suas reservas apparentes, que representam os debates actuaes do Congresso acerca do regimen emissorio actual, senão o mais nullo simulacro de autoridade legislativa? (*Inventario da Legalidade. Jornal do Brasil, de 17 de Julho de 1893*).

Cfr. o primeiro volume destes *Commentarios*, ps. 278-310.



**Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:**

9.º Fixar o padrão dos pesos e medidas.

10.º Resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Districto Federal e os do territorio nacional com as nações limítrophes.

## **CORRELAÇÃO DE TEXTOS CONSTITUCIONAES**

Duas vezes cogita a Constituição Brasileira das questões de territorio entre os Estados: no art. 4.º e no art. 34, n. 10. No art. 4.º prescreve:

“Os Estados podem encorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se, para se annexar a outros, ou formar novos Estados, mediante acquiescencia das respectivas Assembléas Legislativas, em duas sessões annuas successivas, e approvação do Congresso Nacional”.

No art. 34, n. 10, estatue:

“Compete privativamente ao Congresso Nacional:

“Resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si”.

Ora, parece manifesto que a ultima destas provisões está subordinada á primeira, e se destina a completal-a. Ao enumerar as attribuições de cada poder, o texto constitucional engloba, de ordinario, sob um só artigo, as parcellas de autoridade desse poder esparsas nos outros. No art. 34 reuniu o legislador constituinte as funcções do Poder Legislativo, como as do Executivo no art. 48, bem assim as do Judiciario nos arts. 59 e 60. Cada um desses artigos é uma systematizaçãõ, na qual se seriam em sua totalidade as prerogativas do poder, a que ella se consagra, muitas já indicadas noutros textos. E' o que se verificará, por exemplo, quanto ao art. 34, de que tratamos, cotejando-lhe o n. 8 (bancos de emissão) com o art. 7.º, § 1.º, n. 1; confrontando-lhe o n. 11 (guerra e arbitramento) com o art. 88; comparando-lhe o n. 15 (correios e telegraphos) com o art. 7.º, n. 4; acareando-lhe o n. 14 (subsídios aos Estados) com o art. 5.º; examinando-lhe o n. 18 (exercito e armada) com o art. 87, § 1.º; ou pondo-lhe lado a lado o n. 21 com o art. 87. Ora, esses textos reproduzem o conteúdo noutras disposições constitucionaes; ora as esclarecem, desenvolvem, ou completam. Neste primeiro caso está, para com o art. 4.º, o art. 34, n. 10. Um figura scindirem-se, desmembrarem-se, ou encorporarem-se uns a outros os Estados, por deliberação propria, ou mutuo accordo, e approvaçãõ do Congresso Nacional. O outro, inventariando a competencia do Congresso Nacional, abre ali a essa funcção o seu logar entre as demais.

#### SUBDIVISÃO, ENCORPORAÇÃO, DESMEMBRAMENTO, ENVOLVEM ALTERAÇÃO DE LIMITES

Não importa que o art. 34, n. 10, alluda á alteração de limites, quando o art. 4.º fala em subdivisão, encorporação, ou desmembramento. O desmembramento, a encorporação,

a subdivisão envolvem necessariamente alteração de limites. E, se desmembrar, na accepção do verbo em taes casos, é cortar, mutilar, cercear, toda a mudança de limites entre dois Estados vizinhos desmembra a um delles em proveito do outro. No art. 5.º estabelecera a Constituição duas instancias, um processo de dois graus para a subdivisão, a incorporação, o desmembramento, exigindo em qualquer das hypotheses o voto da legislatura estadoal, com a approvação da legislatura nacional. No art. 34, n. 10, alludindo a essa dualidade, precisa com o qualificativo “*definitivamente*” a attribuição, dada ao Congresso Nacional, de resolver sobre os limites dos Estados. (*Limites entre o Ceará e o Rio Grande do Norte*, ps. 32-34).

#### A ALTERAÇÃO DE LIMITES E', PELA SUA NATUREZA, DA COMPETENCIA LEGISLATIVA

E' esta função da legislatura federal que, na enumeração geral dos seus poderes, consigna depois o texto constitucional, declarando que privativamente lhe compete “resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si e os do Districto Federal” (1). Com se incorporarem, subdividirem, ou desmembrarem, os Estados alterariam os seus limites. A alteração de limites entre Estados, ou entre estes e o Districto Federal muda, não só a divisão territorial do paiz, mas ainda o equilibrio das collectividades federaes na União. E', portanto, uma reforma politica, talvez de grandes consequencias, de largo alcance. Não podia caber, pois, senão á competencia *legislativa*. (*Direito do Amazonas ao Acre Septentrional*, I, p. 115).

---

(1) Art. 34, n. 10. JOÃO BARBALHO: *Constituição Federal Brasileira*. Commentar. ao art. 34, n. 10, ps. 108-9.

## INARBITRABILIDADE DAS QUESTÕES DE LIMITES ENTRE OS ESTADOS

Caso de direito publico maior que uma pendencia de limites entre dois Estados, não o póde haver.

Incontestavel é, portanto, a sua inarbitrabilidade.

E' o que, numa lição magnifica, nos ensina um dos nossos grandes jurisconsultos, em uma obra deste anno, que saiu já quasi classica dos prélos.

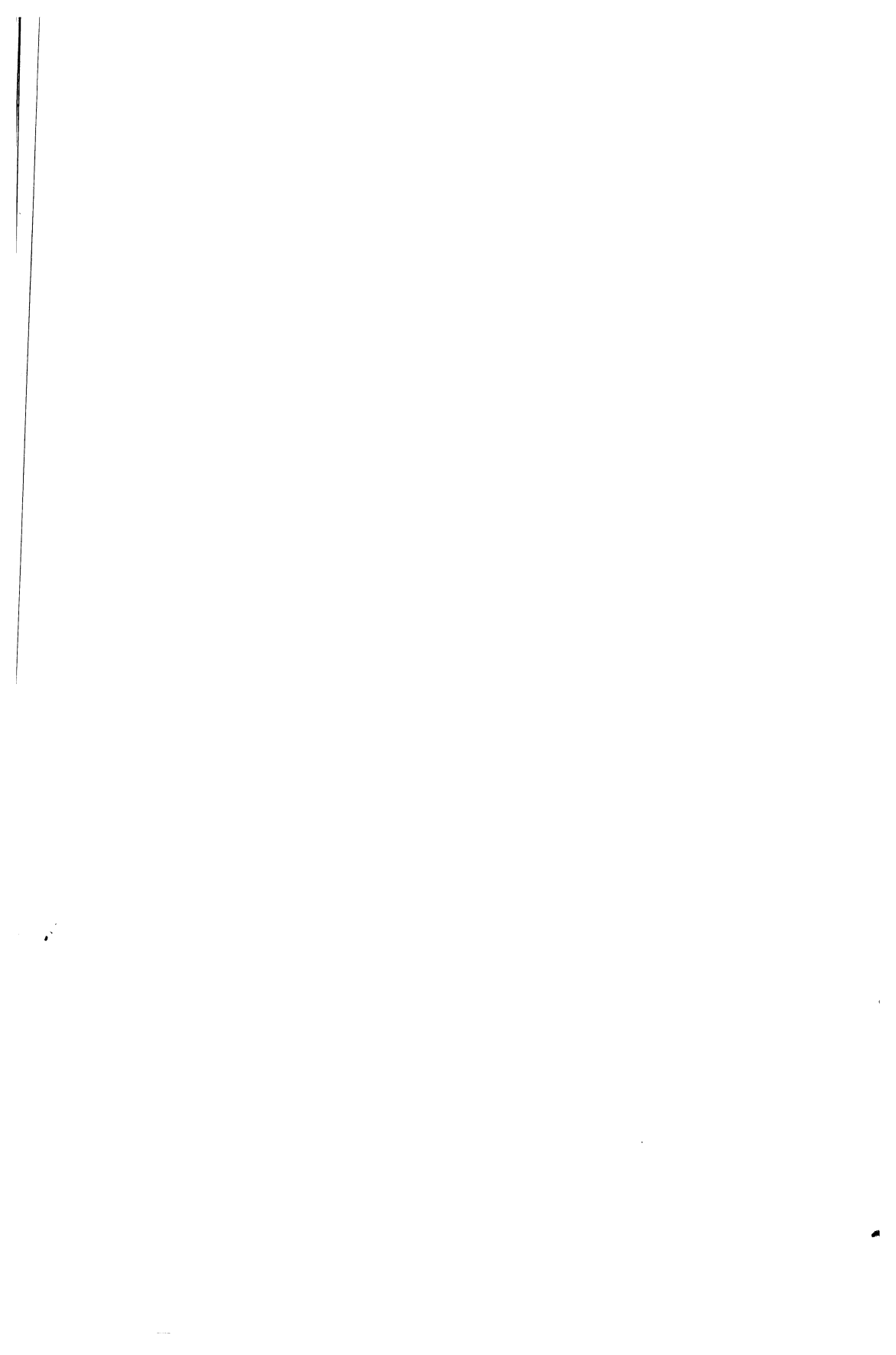
“Pretendem algumas pessoas” (diz elle) alheias ao estudo do Direito Constitucional Brasileiro, resolver por meio do juizo arbitral as questões de limites entre os nossos Estados. *Veda-o a Constituição Federal*, que, nos arts. 4 e 34, n. 10, só permite que os Estados se encorporem, subdividam, ou desmembrem, para se annexar a outros, ou formar novos Estados, mediante acquiescencia das respectivas Assembléas Legislativas, em duas sessões annuaes successivas, e approvação do Congresso Nacional.

“O compromisso para o juizo arbitral só é válido, quando as partes são capazes, *isto é, podem transigir, ou dispor livremente dos seus bens. Sobre materias de ordem publica, subordinadas ao direito publico, como são os limites dos Estados, é interdicto o compromisso, e pois, não é possivel o juizo arbitral.*

“Consequentemente, ainda quando seja o compromisso precedido da pratica dos actos determinados nos citados arts. 4 e 34, n. 10, da Constituição, e sem isso não fôra sequer licito discutir a validade do compromisso, *não é admissivel o juizo arbitral sobre limites entre Estados brasileiros.*

“Alterar os limites por esse processo é facultado pela Constituição, desde que tal modificação seja de utilidade publica, apreciada pelas

*Assembléas Estadoaes e pelo Congresso Nacional; mas resolver pleitos, questões, litigios, contendas sobre limites por um meio dependente da capacidade das partes para transigir e alienar, eis o que não é juridicamente toleravel". (PEDRO LESSA: Do Poder Judiciario, ps. 66-67, nota). (Acção de Nullidade de Arbitramento, movida pela Espirito Santo contra Minas Geraes na questão de limites entre os dois Estados, Rio, 1915, ps. 78-80).*



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

11.º Autorizar o Governo a declarar guerra, se não tiver logar ou mallograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz.

SENTIDO DA EXPRESSÃO —  
“TIVER LOGAR”

Nesta hypothese não era indispensavel o arbitramento. Ha situações que estão acima das fórmulas, porque as fórmulas têm a limitação natural de todas as noções humanas.

O sr. LAURO MULLER — O arbitramento é uma fórmula de transigir, e não se pode praticar com uma nação que se declara intransigente no seu procedimento.

O sr. PAULO DE FRONTIN — Esta nação ainda está representada pelo sr. Ministro da Austria-Hungria, que vae ao Ministerio das Relações Exteriores entender-se sobre assumptos referentes aos subditos desse paiz.

O sr. RUY BARBOSA — Perdôe-me V. Ex.; não pôde, e vou dizer a V. Ex. por que não pôde.

O sr. PAULO DE FRONTIN — Tenho prazer em aproveitar das lições constitucionaes de V. Ex.

O sr. RUY BARBOSA — Não é lição.

O sr. PAULO DE FRONTIN — A Constituição não ensina isso; entretanto, terei muito prazer em aprender com V. Ex.

O sr. RUY BARBOSA — A Constituição não diz senão aquilo que eu acabo de expor.

O sr. PAULO DE FRONTIN — A Constituição diz que não se póde, sem arbitramento, declarar a guerra.

O sr. METELLO — Não, senhor; está aqui a letra expressa da Constituição: “autorizar o Governo a declarar guerra, se não tiver logar ou mallograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz”.

O sr. PAULO DE FRONTIN — Para que tivesse logar o arbitramento era preciso que houvesse sido proposto; e para que se mallograsse, que tivesse sido recusado. Basta ler o que foi dito na discussão da Constituição, para ver qual o objectivo do artigo: era sempre recorrer ao arbitramento.

O sr. RUY BARBOSA — V. Ex. expoz sua opinião; se me permite, darei agora a minha.

A disposição constitucional é clara e não faz implicancia nenhuma á doutrina por mim sustentada até agora. O que a Constituição diz no art. 34, n. 11, é: “Autorizar o Governo a declarar guerra, se não tiver logar ou mallograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz”.

Ora, aqui está, senhores. Não pode haver texto mais claro do que este. A Constituição exige o arbitramento, mas dispensa o arbitramento em dois casos: quando o arbitramento não tiver logar. Que quer dizer — *tiver logar*? Consulto os dictionarios e todos elles me dizem: *ter logar* quer dizer — *cabere, ser admissivel*. Não é *realizar, passar*, porque essa é a fórmula franceza, é o gallicismo. *Ter logar* quer dizer — *cabere*.

A Constituição prescinde do arbitramento quando a tentativa se mallograr, ou quando não *tem logar* o arbitramento, isto é, quando não *cabere* o arbitramento. Pergunto eu: cabia na hypothese o arbitramento? Evidentemente, não. Porque não cabia na hypothese o arbitramento. Porque a guerra estava declarada pela Allemanha, porque não fomos nós que declarámos a guerra.

Senhores, não fomos nós. Esta não é uma opinião de momento. E' opinião que tenho ha mais de anno. E' opinião

por mim já sustentada na Conferencia de Buenos-Aires. Desde então affirmei que a guerra estava solennemente declarada pela Allemanha a todos os paizes neutros, não só pelo facto systematico do ataque, do torpedeamento, do afundamento de todos os vasos das marinhas mercantes neutros, da destruição das vidas dos seus tripulantes, não só pelo facto desses torpedeamentos successivos e systematicos, mas pela declaração solenne, formal, feita pela Allemanha e communicada pela Allemanha a todos os neutros, de que assim procederia, de que assim faria e assim continuaria a fazer.

O sr. PAULO DE FRONTIN — Mas não interpretaram assim os Governos da Suecia, da Noruega, da Espanha, Suissa, Argentina, Chile e outras tantas nações.

O sr. VICTORINO MONTEIRO — A nossa Constituição não foi feita para o Chile, e sim para o Brasil.

O sr. RUY BARBOSA — Que nos importa que essas nações assim o não interpretassem?

Perdôe V. Ex., todas as coisas neste mundo são susceptíveis de interpretação. Toda a gente sabe os motivos, não sei se extensivos a todas essas nacionalidades, mas, certamente, peculiares a algumas dellas, ou a cada uma dellas, pelos quaes até agora se tem, por parte desses Governos, transigido com as violencias do Governo germanico.

Senhores, não esqueçamos que, antes de todas essas nações, com essas violencias transigiu por muito tempo o governo do Brasil e por muito tempo transigiu o governo dos Estados-Unidos.

O sr. PAULO DE FRONTIN — Não reconheceu como declaração de guerra. Quanto á declaração de guerra não se transige.

## O EXEMPLO AMERICANO

O sr. RUY BARBOSA — Perdôe-me V. Ex. Eu vou demonstrar com o proprio exemplo dos Estados-Unidos que lá elles tambem consideram o procedimento da Allemanha como declaração de guerra. Durante mais de um anno, por longo

tempo, 14 ou 15 mezes, não obstante as divergencias, as exprobrações dos homens mais eminentes da politica e do Congresso americano, como ELIHU ROOT, ROOSEVELT, que nos honraram com a sua presença. LODGE e outros, não obstante as exprobrações, as censuras, as criticas vehementes de uma grande parte da opinião norte-americana, o Governo dos Estados-Unidos por muito tempo transigiu com essas violencias.

Ora transigiu por espirito de prudencia, ora por necessidade politica, de cujo segredo não sou possuidor, mas, evidentemente, foi uma transigencia, porque, ao cabo de longos mezes de condescendencia com essas aggressões reiteradas e systematicas, o Governo americano acabou dizendo que os Estados-Unidos acceitavam a guerra declarada pela Allemanha.

São esses os termos em que a guerra foi decretada pelo Governo americano.

O sr. PAULO DE FRONTIN — O que não impediu que o *Deutschland* fôsse ali recebido.

O sr. RUY BARBOSA — Os termos são officiaes.

O sr. PAULO DE FRONTIN — O *Deutschland* esteve nos Estados-Unidos depois desse facto e não se reconheceu como havendo declaração de guerra.

O sr. RUY BARBOSA — O *Deutschland* não esteve nos Estados Unidos depois da declaração de guerra.

O sr. PAULO DE FRONTIN — Esteve depois do bloqueio.

O sr. RUY BARBOSA — Não, senhor; durante 14 ou 15 mezes, desde o afundamento do *Lusitania*, em que falleceram mil e tantas pessoas innocentes, victimas da violencia barbara da Allemanha, desde o afundamento do *Lusitania*, repetiram-se todas as semanas e todos os mezes o afundamento de navios mercantes americanos, perdas de vidas de cidadãos americanos, sem que o Governo americano julgasse dever, por isso, considerar que a guerra estava declarada pela Allemanha aos Estados-Unidos.

Esta era, entretanto, a opinião americana, porque eu, que leio muito os jornaes americanos, que acompanho as revis-

tas e diarios americanos e vivo farto, saturado da literatura americana, admirava-me, todos os dias, da longanimidade e da condescendencia com que o Governo americano, possuidor da immensa força de que é senhor e da immensa autoridade que tem no mundo inteiro, condescendia com violencia tremenda.

Mas um bello dia, srs. Senadores, um bello dia, sem que os factos então produzidos fossem de natureza diversa dos factos anteriormente dados, um bello dia, pelo afundamento de um desses navios, igual aos dos outros navios já afundados, o Governo dos Estados-Unidos solicitou do Congresso Nacional a declaração de guerra, dizendo — não tenho aqui, nem posso trazer commigo toda a livraria — que os Estados-Unidos accitavam a guerra declarada pela Allemanha. E' esta a verdade.

Se ha neutros, senhores, — continúo na resposta ao meu honrado collega e illustre membro desta casa— se ha neutros que com isso até hoje têm transigido, naturalmente os interesses politicos de cada Governo são os que norteiam seus actos e eu, desses interesses e desses actos, não posso ser juiz, mórmente desta tribuna, onde toda conveniencia e todos os deveres me obrigam a guardar a maior cortesia para com todas as nações com as quaes o Governo do meu paiz se acha em boas condições de amizade.

Mas a verdade é esta. Não se comprehende como um Governo possa assistir á destruição — e é o caso da Noruega — de mais de metade de sua frota mercante, por actos successivos por parte de uma potencia estrangeira, a destruição systematica, a destruição barbara, não só accintosa, mas deshumana, com o aniquilamento de propriedades e com supressão das vidas humanas. A Noruega tem perdido mais de 600 mil toneladas de navios afundados por submarinos allemães, e até hoje não julgou que a Allemanha, com isso, lhe haja declarado a guerra.

## NÃO PODE HAVER O ARBITRAMENTO, DEPOIS DA GUERRA DECLARADA

Mas, senhores, não é que a materia seja tão opinativa quanto parece, porque nos tempos em que eu era menino, essa coisa já então se ensinava: que as hostilidades, quando tomam essas fórmias violentas da destruição da propriedade e da vida dos subditos de uma nacionalidade, importam evidentemente em actos de guerra praticados para com ella.

Mas, senhores, quando é que no Brasil, portanto, se podia ter posto em duvida que, quando uma nação estrangeira voluntariamente assassina cidadãos brasileiros, esta nação se constitue em estado de guerra para com o Governo do Brasil, ou haja declarado a guerra ao Governo do Brasil?

Evidentemente, essa materia é incontestavel; portanto, na hypothese actual, a guerra estava declarada pela Allemanha, notoriamente, e estando declarada pela Allemanha, verificava-se o caso do artigo 11, porque não póde caber, deante do artigo 11, o arbitramento depois da guerra declarada. A guerra estava declarada exactamente pela Allemanha; não foi declarada por nós. O arbitramento era impossivel. Se os actos illegaes do Governo allemão fôsem taes que comportassem traições, excessos, rigores, abusos, violencias, mesmo, mas violencias que não importassem na destruição accintosa de propriedades e vidas, violencias que não revestissem o character de ser systematicamente praticadas, porque é isto, sobretudo, que caracteriza as violencias da Allemanha. E' isto que o Governo allemão declarava a todos os neutros: "Eu afundarei, eu torpedearei, eu destruirei todos os navios mercantes de todas as potencias neutras, que os meus submarinos encontrarem na superficie do Oceano; eu os destruirei, sem attenção a vidas nem a propriedades".

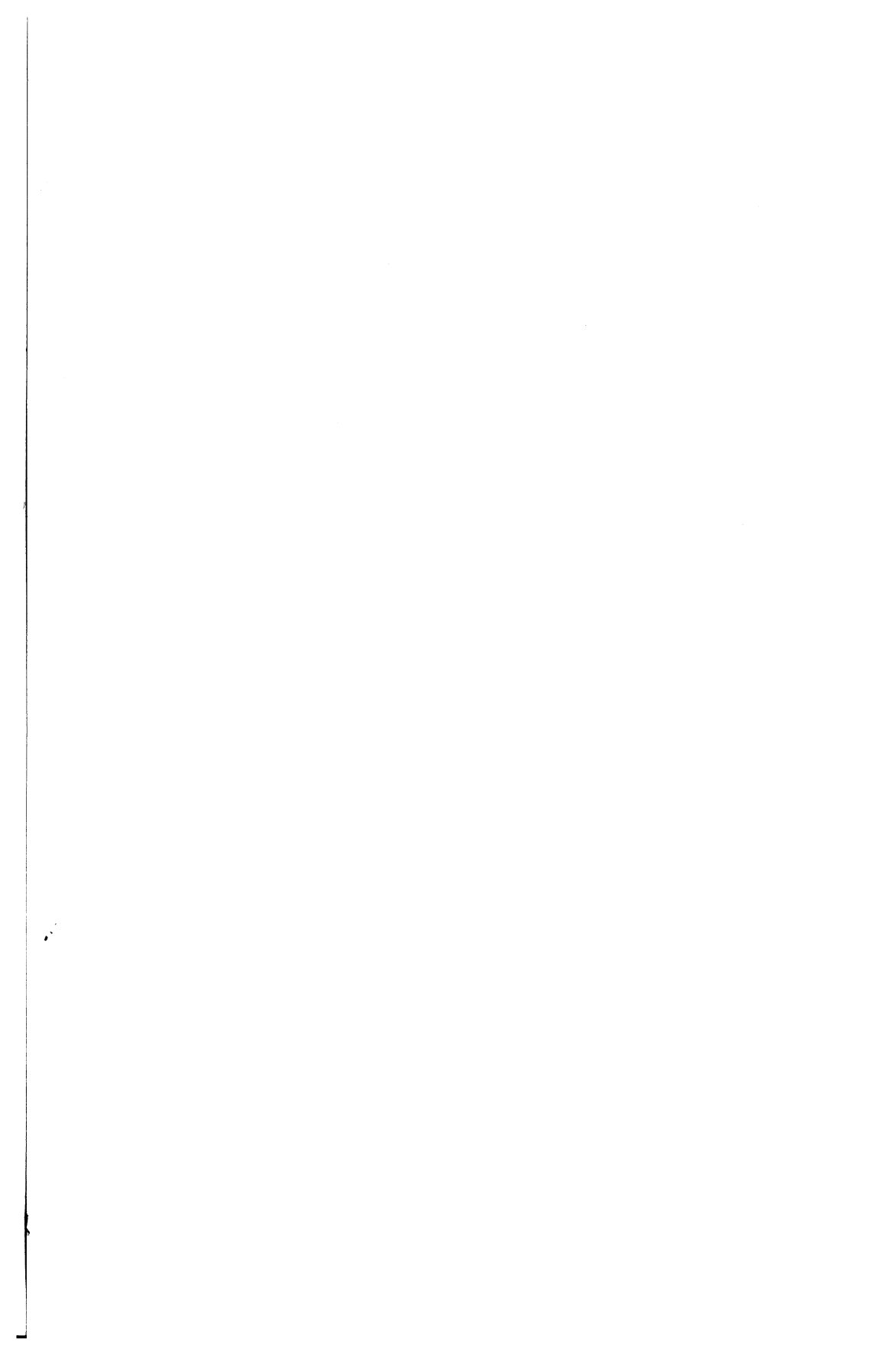
Eu, na minha conferencia *imprudente* de Buenos-Aires, disse, com applauso do Ministro das Relações Exteriores, do Nuncio Apostolico e de grande parte do Corpo Diplomatico presente, disse que esta era a declaração de guerra geral pela

Allemanha a todos os neutros. Estas noções de direito internacional eram as noções que eu já possuía do tempo de caloiro, e essas noções me diziam que essas coisas eram actos de guerra, e tomavam ainda mais o character de actos de guerra desde que eram systematicos, e ainda mais quando annunciados previamente de nação a nação, de potencia a potencia.

Eis, senhores, porque nesta hypothese não cabia o arbitramento. Se não cabia o arbitramento, tocava ao Congresso Nacional examinar se cabia a guerra, se realmente depois de declarada a guerra pela Allemanha nós podíamos tergiversar, furtar o corpo, fazermo-nos desentendidos e continuarmos a offerecer a nossa cara ou a vida dos nossos conterraneos ás trucidações allemãs.

Ora, o Congresso, examinando o assumpto, entendeu que nós não podíamos furtar o corpo, que o caso era grave em excesso e que a guerra estava declarada pela Allemanha. Assim dissemos nós no acto declaratorio, o Brasil cedia á guerra declarada pela Allemanha.

Logo, senhores, a minha argumentação é perfeita. a minha argumentação é exacta, a falha que lhe quizeram encontrar não existe. Na hypothese, se não houve aggressão por força estrangeira, houve aggressão pelo acto do Governo da Allemanha, annunciando-nos a intenção systematica de destruir os nossos vasos mercantes, e pela concretização desse annuncio, dessa promessa, dessa ameaça, esses factos materiaes que se realizaram e demonstraram a sua seriedade. (*A Grande Guerra*, Rio, 1932, ps. 260-266).



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

12.º Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as Nações estrangeiras.

## EXTRAVAGANCIA CONSTITUCIONAL

São incríveis as anomalias, que, neste sentido, registra a historia da federação entre nós. Alguns dos exemplos dessa epidemia de extravagancias transpõem o dominio da anedota, e irrompem francamente pelo reino da galhofa.

Não vimos porventura corpo legislativo e Governador, de mãos dadas, num dos mais florescentes Estados do norte, votarem, sancionarem, e publicarem uma lei, *approvando um tratado internacional celebrado pelo Governo da União?* Provavelmente duvidam. E com tanto mais razão, quanto, até hoje, não vimos divulgado o facto na imprensa fluminense. Mas eis aqui, no seu teor *verbo ad verbum*, o monumento, que possuímos em avulso, edição official, com as armas da Republica:

“Lei n. 11, de 30 de Setembro de 1892.

“*Approva o tratado de navegação do rio Javary, de 10 de Outubro de 1891.*

“Eduardo Gonçalves Ribeiro, Bacharel em Mathematica e Sciencias Physicas, Capitão do Estado-Maior de 1.ª classe e Governador do Amazonas, etc.

“Faço saber a todos os seus habitantes que o Congresso dos Representantes do Estado do Amazonas decretou e eu sancionei a seguinte lei:

“Art. 1.º — *Fica aprovado o tratado internacional de commercio e navegação do rio Javary e seus afluentes, celebrado pelo Governo Federal com a Republica do Perú, em 10 de Outubro de 1891.*

“Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrario.

Mando, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da presente lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir fielmente.

“O Secretario do Estado a mande imprimir, publicar e correr.

“Palacio do Governo do Amazonas, 30 de Setembro de 1892. — *Eduardo G. Ribeiro, João de Albuquerque Serejo*”.

Ahi têm. Se ha noção, que um caloiro de direito não possa ignorar, sem attrahir sobre sua cabeça todas as bombas da Faculdade, é a de que os tratados são actos da soberania nacional, para com os quaes os Estados, como os individuos, como os Municipios, como tudo o que vive sob as leis do paiz, não têm outra relação, a não ser a da obediencia. Todas as Constituições federaes do mundo conferem esse poder exclusivamente ás autoridades da União. A nossa fal-o na linguagem mais terminante, art. 34, § 12, e art. 48, § 16. Nem neste ponto as Constituições escriptas outra coisa fazem que declarar um simples rudimento de senso commum. O Brasil, todavia, offerece-nos o phenomeno de um Congresso Provincial inteiro, mais um Governador, titulado em sciencias, official graduado no exercito, que discutem, approvam e promulgam convenções estipuladas pelo Governo Federal com paizes estrangeiros.

Pode imaginar-se prova mais humilhante de que, em materia constitucional, somos ainda quasi analphabetos? Aos Estados mais illustres nas letras e no espirito politico impõe-se o dever de assumirem a vanguarda na reforma desses despropositos, cujo valor formidavel, como argumentos contra a federação, nas mãos de seus adversarios, deve metter

medo aos que a criaram, e desejam consolida-la. As antigas Provincias necessitam de justificar a transformação federativa, por que passaram no presupposto da sua idoneidade para um systema, cuja primeira condição é a cultura do sentimento constitucionalista em todos os membros, em todos os órgãos, em todos os centros de acção desse composto de autonomias limitadas. (*Liberdade de Imprensa. Jornal do Brasil* de 19 de Junho de 1893).



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

13.º Mudar a Capital da União.

14.º Conceder subsidios aos Estados na hypothese do art. 5.º.

15.º Legislar sobre o serviço dos Correios e Telegraphos Federaes.

16.º Adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras.

## A CONSTITUIÇÃO E A FRONTEIRA FISCAL

Segundo esse estatuto, de feito, “*compete privativamente ao Congresso Nacional adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras*”. Ora, ninguém seriamente negará que *a segurança das fronteiras* se bifurque em dois serviços distinctos, mas ambos comprehendidos, com a mesma propriedade, a mesma precisão e a mesma certeza, sob esse denominativo: a *segurança militar*, contra a invasão estrangeira; a *segurança aduaneira*, contra o contrabando.

Se o Chefe do Estado póde alterar, de seu livre alvedrio, o regimen das fronteiras quanto á preservação da *segurança fiscal*, com o mesmo direito poderia, por arbitrio seu, modificar o regimen das fronteiras, no que entende com a *segurança militar*. Agora, se, pelo contrario, ninguém contestará que o disposto naquelle texto véde ao Presidente da Repu-

blica innovar, pelo que respeita á guerra, o regimen das fronteiras, pela mesma razão fôra impossivel desconhecer que lhe falta absolutamente autoridade para o reformar no concernente á fazenda. Essa autoridade pertence ao Congresso Nacional. E pertence-lhe privativamente. Isto é, quer se trate da defensão pelas armas, quer da defensão pelo fisco, o regimen das fronteiras é provincia do poder legislativo. Só a lei cabe firmal-o. Só a ella o mantel-o. E o substituil-o, a ella tão sómente.

De conformidade com esse preceito, a custodia fiscal dos nossos limites com o Prata assenta *em leis*, antigas ou modernas, primitivas, ou alteradas, que os regulamentos administrativos interpretam, e desenvolvem, mas com a condição estricta de se cingirem escrupulosamente “á sua fiel execução” (Art. 48, n. 1). Essas leis traçaram, definiram, organizaram um regimen, cuja forma, cujos elementos, cujo implante, cuja maneira de acção tambem a ellas exclusivamente pertencem. Nesse regimen está que a guarda aduaneira daquella zona caiba a empregados federaes, a saber, a agentes nomeados pelo Governo da nação, demissiveis por elle e perante elle responsaveis. Confiando, pois, essa tarefa ao functionalismo de um Estado, instrumento da administração delle, independente da administração federal, o Presidente da Republica, *ex proprio Marte*, substituiu por outro o regimen decretado e mantido pelo Poder Legislativo, ainda na actual lei orçamentaria, como o *conveniente á segurança da fronteira*. E’, portanto, uma usurpação manifesta de attribuições do Congresso Nacional.

Dizemos de intento *substituiu*; porque a innovação adoptada envolve a desorganização do serviço actual, importa a sua extincção, opera a sua trasladação para uma esphera absolutamente alheia á alçada dos poderes federaes. Um destes, o Executivo, espontaneamente se demitte de uma funcção e de uma responsabilidade, que lhe tocam por acto imperativo de outro, o Poder Legislativo. Este quiz que a fiscalização da fronteira se exercesse por funcionarios nacionaes. Quiz, e mandou; porque póde fazel-o, e tem o di-

reito a ser obedecido. Mas o outro, que lhe deve obediencia, arbitrariamente subroga nessa competencia os empregados estadoaes.

Assim que, alterar o regimen da fronteira fiscal, foi preciso violar a *fronteira* entre os dois poderes constitucionaes. (*A Imprensa*, de 1 de Junho de 1899).

### O CONTRABANDO E A REPRESSÃO LOCAL

Ora fechemos, na questão da fronteira fiscal, o Codigo da nação. Tréguas á telha, teima, turra, ou teiró dos estudos constitucionaes, em que só podem achar gosto os ralhões da velha escola. Figuremos por um instante não terem a minima base os nossos escrupulos, justificados no artigo anterior. Constitucionalista provector, o Chefe do Estado não infringiu, admittamos, a Constituição. Dentro nesta podia absolutamente fazer, imaginemos, o que fez. Estava á sua discrição optar por esse alvitre. Mas, ao menos, a opção devia obedecer a motivos praticos, a motivos seguros, a motivos intelligiveis.

Quaes possam elles, porém, ter sido, não ha meio de percebermos. Administrativa, ou politicamente considerada, a therapeutica indicada ao Presidente da Republica e por elle tão de subito aceita, não vemos por que artes se poderia explicar. O que se pretende, é remediar o contrabando chronico na fronteira meridional do paiz. Ninguem acertára com o especifico, diligentemente buscado por varias gerações de homens experientes e habeis. Mas toda a gente esteve sempre na persuasão de que a incurabilidade vinha do erro na medicina. Seria impossivel sonhar que a cura dependesse unicamente do applicador, e que, para a obter, bastasse exonerar o Governo da União, e commetter a tarefa ao da localidade.

Porque será que se ha-de reputar incapaz o primeiro e competente o segundo? Tudo quanto se diz, tudo quanto se sabe, tudo quanto se vê, tudo quanto de experiencia se tem,

de todos os tempos, accumulado no assumpto, está em diametral opposição com essa these. A historia das regiões dominadas pelo contrabando no Brasil não lhe mostra natureza diversa da dessa e outras pestes moraes congeneres no seio de outros povos. Tal qual o banditismo, a *camorra*, ou a *maffia*, o contrabando, nos logares onde se generaliza como producto do meio e vicio peculiar de certas classes, propaga as suas relações pela sociedade local, estende raizes profundas pelos costumes, cria secretas protecções em todas as camadas humanas, e vive especialmente das sympathias, das allianças, das corrupções, que desenvolve nos sitios, onde reina. Pela convivencia, pelo compadrio, pelo interesse, pelo terror, pelo contagio, o mal acaba por encontrar boa sombra em toda a parte: na familia, na administração, no mundo politico, nas varias espheras do poder. Os mesmos órgãos peculiares da repressão afinal se contaminam, quando postos sob a influencia diuturna da atmosphaera inficionada e em contacto directo com os nucleos da enfermidade.

Ninguém conceberia, por exemplo, que, na Grecia, ou na Italia, a autoridade central puzesse nas mãos das Provincias flagelladas pela pilhagem sob qualquer daquellas formas a sua cohibição. Incumbir á gente da Sicilia, ou de Napoles, o exterminio da *maffia*, ou da *camorra*, seria ludibrio, ou destempero. Essas manifestações odiosas da perversão moral encontram apoio e refugio no proprio regaço das classes por ellas mais cruelmente flagelladas. O camorrismo invade e explora até a população dos carceres destinados ao amedrontar e punir. Esse prestigio torpe exerce uma fascinação irresistivel. Essa oppressão é uma influencia e uma potestade. Para ter elementos capazes de reagir contra ella, é mister ir procural-os longe do ambiente, que ella envenenou. Só a administração geral do paiz, que não respira o mesmo ar, os possui, os póde eleger, amparar, substituir. E, se, a despeito desta superioridade, perdesse a campanha, insensato seria inferir que a arte de vencel-a esteja em transferir do centro illeso para a parte invadida a missão de proceder contra a gangrena.

Entidade moral e penal de especie differente, o contrabando, todavia, quando passa de caso esporadico a molestia regional, offerece caracteres analogos de tenacidade, disseminação e poder. Gerado nas entranhas de uma camada rica, influente e culta, em vez de nascer, como aquellas outras infecções criminosas, da escoria social, principia logo em condições de superioridade para actuar com vantagem sobre o meio circumferente; por isso que, promovendo os interesses da classe, em cujos costumes reside, apparenta, ao mesmo tempo, servir ao proveito das outras. Estas, sobretudo em quadras de exaggeração tributaria, vêem na isenção de impostos, que, graças ao defraudo aduaneiro, desfructa o importador, um beneficio commum ao consumidor, facilmente convencido, nessas epocas, da legitimidade humana de todos os recursos contra a extorsão fiscal. Desse modo, sem esforço, nem pressão nenhuma, se aprofunda a localização do mal, adquirindo fixidez quasi ineluctavel; visto como os estranhos á pratica do delicto, a população em geral, acabam por se associar indirectamente a elle, considerando-o uma casta de industria benigna, decente e de utilidade para todos.

Nessas regiões, portanto, o contrabando vem a ser uma força, em que a exploração eleitoral ha-de pôr cobiçosamente os olhos. Dentre os elementos politicos será, talvez, nos logares que senhoreia e suas circumjacias, o mais poderoso. Os partidos locais terão que o disputar. Não poderão deixar de transigir com elle, acceitar-lhe os dictames, favorecer-lhe as pretensões, dissimular-lhe a gravidade, alliciar-lhe a confiança, prender-lhe a adhesão. Esta penderá naturalmente para a parcialidade, que dispuzer do poder, e, entrando com este nas relações prestadias de instrumento officioso, acabará por contrahir com ella vinculos particulares. Influencia social, tenderá o contrabando a se converter, pela gravitação das circumstancias, em elemento politico, em potencia bemquista e consolidada nas regiões de que se apoderou. Seria necessario, pois, viver no mundo da lua, ignorar as fraquezas humanas, e fazer da innocencia politica a idéa

mais original, para suppor nas autoridades locais superioridade tamanha aos interesses e exigências do seu meio, que consiga romper de todo com elementos preciosos como esses, e empenhar campanha decisiva contra a util organização posta assim gratuitamente ás suas ordens.

Só o Governo Federal, pela sua posição no centro mais remoto dos pontos da periphéria, onde se desenvolve esse flagello, está em condições de lhe oppôr, com isenção, energia e continuidade, um systema de medidas progressivamente regenerativo. Cedendo a desinteressadas inspirações de moralidade, a administração rio-grandense poderá certamente ajudal-o com a experiencia, o fôro e a segurança do guieiro habil. Mas, se lhe entregarem a acção, a direcção e a responsabilidade, forçosamente a politica levará de vencida as outras considerações, e a propagação penetrante dessa degenerescencia ganhará novos caminhos, por onde chegue ao coração do Estado, não se lucrando, afinal, senão ampliar dos seus confins para o interior a miseria social, que se almeja debellar.

Tanto maior ha-de ser a gravidade dessa contingencia, quanto se trata de uma secção do nosso territorio, onde são inveteradas as desconfianças e habituaes os attritos entre as autoridades locais e as nacionaes. Esse velho antagonismo devia inclinar instinctivamente o commercio fraudulento a se abrigar nas primeiras contra as segundas.

Amparado assim, de um lado, por essas predisposições de tolerancia no interior, o contrabando rio-grandense encontra, da outra parte, uma base de apoio formidavel na vizinhança estrangeira, no commercio oriental, a cujos interesses o Governo do Uruguay manifestamente subserve. Através do rio divisor juntam francamente as mãos a fraude transplatina com a fraude cisplatina, confundidas no mesmo empenho. E' muito de receiar que a politica rio-grandense não esteja pela tempera dos seus interesses e sentimentos preparada para refugar as allianças, que da outra banda tambem lhe offerecem os partidos orientaes. Mas, em todo caso, para sanear uma zona de extrema, estreitando-a entre um duplo

cordão sanitario contra o contagio intestino e o contagio exterior alliados e convergentes, para solver um problema que transborda assim do paiz sobre o estrangeiro, indo embeber na politica de uma nação confinante novos elementos de complexidade e energia, não se concebe que o poder competente seja o da região invadida, corrompida e dominada por esse vicio internacional.

Forçoso é dizel-o, pois, essa deliberação vae de encontro ao bom senso. Se o Governo renunciar, com effeito, a fiscalização tributaria da fronteira rio-grandense, infallivelmente a consequencia será uma expansão crescente do contrabando, a sua dilatação até o Paraná e Santa Catharina, como outr'ora já succedeu. Melhor fôra então cerrar desde logo as nossas Alfandegas do Rio Grande e Uruguayana, tanto mais quanto, abrindo mão agora desta função nacional, difficilimente a União lográrá jámais reassumil-a, a não ser após renhidos conflictos, tendo que arcar então com abusos mais fundos e temerosos. (*A Imprensa*, de 2 de Junho de 1899).

Cfr. mais os seguintes artigos da *Imprensa*: *A Organização do Contrabando*, de 4 de Junho de 1899, e *O Contrabando na Fronteira*, de 20 de Outubro de 1900.



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

17.º Fixar annualmente as forças de terra e mar.

18.º Legislar sobre a organização do Exercito e da Armada.

## ORGANIZAÇÕES MILITARES INCONSTITUCIONAES

Pela Constituição ainda (art. 34, §§ 17 e 18), é o Congresso que “fixa annualmente as forças de terra e mar”, e quem “legisla sobre a organização do Exercito e da Armada”. Entretanto, ha, no seio do Exercito, ajuntamentos armados, de cuja existencia as leis de forças não conhecem, mas que se organizam, se instruem, se disciplinam, se equipam, se petrecham, se assoldadam como corpos de linha regulares. Ainda ha dias, uma publicação do Ministerio da Guerra offerencia de engodo, para alargar o quadro a uma dessas ex-crescencias inconstitucionaes, a isenção do serviço na Guarda Nacional. Primores da situação: um Ministro dispensando ostensivamente nas leis! (*Inventario da Legalidade — Jornal do Brasil*, de 17 de Julho de 1893).

## PROGRAMMA DE RECONSTITUIÇÃO MILITAR

A reconstituição de um exercito é obra pratica, e não trabalho de secretarias. Toda a sua base jaz na instrucção da massa armada, na severa adextração technica, de que só os grandes exercitos estrangeiros nos podem ministrar os agentes. Para isso não existem competentes no Brasil, nem se podem mandar formar no exterior. E' essencial que ella nos venha directamente das suas fontes, sem intermediarios apressados e superficiaes.

Assim o comprehendeu a administração de S. Paulo. Assim releva que comprehenda a da União. Com o devido tacto se resguardaram ali os melindres do nosso nacionalismo, confiando á missão estrangeira apenas a instrucção. Os instructores nenhuma acção disciplinar exercem, a não ser mediante as autoridades militares e administrativas brasileiras. Procedendo-se assim, não occorreu, até agora, em S. Paulo, o minimo caso de attrito, desde que se acabou de organizar o systema.

Das nações contemporaneas, a que a todas prima na intensidade e vehemencia do patriotismo, remontado verdadeiramente á altura de um culto, é a japoneza. Pois bem: os japões fizeram o seu exercito, hoje, talvez, o primeiro do mundo, pelos instructores estrangeiros, mandados buscar á França e á Allemanha.

O mesmo caminho têm seguido todas as Republicas sul-americanas, dotadas hoje de verdadeiras instituições militares:

O Chile;

A Argentina;

O Perú.

Não entregaram ao estrangeiro os chilenos sómente a instrucção das suas forças: confiaram-lhe, até, a sua organização. Esta é, presentemente, exemplar, e nella, a meu ver, devemos ir buscar a imitação utilizavel no Brasil: um exercito de instrucção, pouco numeroso, mas solido, rigorosa-

mente modelado, perfeito, em cujo seio, successivamente, os cidadãos alistaveis nas bandeiras vão, todos os annos, ou todos os semestres, receber a preparação technica, donde sairão as futuras reservas, a verdadeira defesa nacional, que aqui só se realizará effectivamente, quando o nucleo permanente de força armada não opprime o paiz, e o exercito seja a nação, não militarizada, mas adextrada periodicamente na escola das armas.

As nossas reorganizações do que se têm preocupado é, tão sómente, dos quadros da officialidade. Todas ellas esquecem o soldado, cellula e materia plastica do organismo militar.

Ora, o soldado, entre nós, ha mister de tres beneficios urgentes:

- 1.º — A escola.
- 2.º — A cultura moral.
- 3.º — O augmento do soldo.

Para esta ultima condição, que se liga ás outras duas, chamo especialmente a attenção dos nossos administradores e financeiros. Com uma despesa incomparavelmente menor do que a nossa, mantêm os argentinos um exercito mui superior ao do Brasil. Isto sem parcimonia, gastando com a maior largueza, no armamento, nas munições, nos exercicios, nas manobras. Claro é, portanto, que, entre nós, a nação está sendo lesada. Em cessando, pois, os abusos, teremos com que custear ao exercito brasileiro tudo isso, que lhe falta, manobras, exercicios, munições, armas, e, ainda, com que fazer ao soldado, como ao marinheiro, a justiça, até hoje, não usada para com elles, de os remunerar com alguma equidade.

Sobre estes fundamentos é que se ha de estabelecer a disciplina militar, sem a qual o exercito será supportado, será temido, será bajulado, mas não inspirará confiança, estima, reconhecimento, como instituição necessaria e orgão tutelar da nossa integridade e da nossa honra.

A disciplina deve manter-se firmemente:

- 1.º — Pela observancia absoluta das leis militares;

2.º — Pela moralidade e rigor da justiça militar nos actos e sentenças dos seus Tribunaes;

3.º — Pelo mais absoluto respeito da administração aos direitos legais dos militares e da legislatura aos seus direitos constitucionaes;

4.º — Pelo desenvolvimento da instrução militar e do ensino civico nas classes armadas, especialmente nas suas camadas inferiores e com particular esmero no soldado, cuja cultura intellectual e moral constitue a base de toda a organização capaz das forças de mar e terra, num paiz civilizado;

5.º — Pelo cuidado em subministrar ao soldado e ao marinheiro, de accordo com as crenças de cada um, livremente manifestadas, os beneficios espirituaes que os seus sentimentos religiosos reclamarem;

6.º — Pela repressão dos attentados contra as leis da subordinação da ordem militar á ordem civil;

7.º — Pela mais estreita observancia das normas que vedam ao exercito e á armada as manifestações collectivas;

8.º — Pelo cuidado em arredar as escolas militares dos centros de agitação politica e contagio sedicioso, elevando, juntamente, ao mais alto grau a sua cultura scientifica e o seu valor pratico, mediante o mais serio desenvolvimento do estudo nas disciplinas militares;

9.º — Por uma administração, em summa, que exclua totalmente da politica o exercito e a marinha, os encerre unicamente no circulo natural da sua vocação, os reduza emfim ao seu legitimo papel de órgãos defensivos do paiz contra o estrangeiro e sustentadores das instituições constitucionaes, nas mãos do poder constituído, contra a desordem.

Nas considerações que aqui levo expendidas, muitas das principaes se estendem ao regimen da marinha.

Taes as que dizem respeito á disciplina e á insufficiencia actual do soldo. Quanto, propriamente, á especialidade naval, pouco me resta por accrescentar.

Bem conhecidas são as minhas opiniões sobre a marinha, o seu papel entre as nações modernas e a sua impor-

tância no Brasil. Tenho-as desenvolvido muitas vezes, desde a *Lição do Extremo Oriente*, na imprensa e na tribuna parlamentar, onde as affirmei de novo, quando se discutiu, no Senado, a questão dos arsenaes. Nessas opiniões insisto, não como em theorias, mas como em normas praticas de administração, que nos devem orientar.

Num paiz de character maritimo como o nosso, a marinha é o órgão predominante na defesa nacional. As invasões pela fronteira territorial, muitas vezes as repelliria uma nação meramente com o peso da sua massa, revolta e improvisada pela necessidade em forças indestructiveis. Mas ao bloqueio maritimo não se resiste. E' a asphyxia. Uma batalha no Oceano, destruindo a esquadra inimiga, manietaria e obrigaria á capitulação os invasores. O Brasil necessita, pois, de uma organização naval respeitavel. No outro regimen sempre a tivemos, sem que ella desassossegasse nunca os nossos vizinhos. Não os póde inquietar portanto sob o regimen de agora. As proporções que ora lhe demos, correspondendo ás circumstancias actuaes do continente, ao desenvolvimento do paiz e ás novas condições da defesa maritima, não ha razão para que abalem as nossas relações internacionaes. (*Plataforma*, 2.<sup>a</sup> ed., Bahia, 1910, ps. 74-77).



**Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:**

**19.º Conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz para operações militares.**

**20.º Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou Milicia Civica, nos casos previstos pela Constituição.**

## **A GUARDA NACIONAL**

Discutindo, acêrca deste assumpto, os alvitres, que, durante o periodo gestativo da Constituição Americana, se controvertiam, nas colonias inglezas recémlibertadas, dizia HAMILTON, em 1788: "Não é preciso ser versado na sciencia da guerra, para discernir os efeitos extremamente salutaes, que produziria a uniformidade na organização e disciplina da milicia, toda vez que se houvesse de appellar para o seu concurso a bem da defesa commum. Apparelhadas assim, essas forças poderiam satisfazer com reciproca intelligencia e harmonia os movimentos de campo e de combate, vantagens do maior momento nas operações de um exercito, adquirindo muito mais depressa o grau de proficiencia nas funcções militares essencial á sua utilidade. Mas não ha outro meio de obter essa uniformidade, tão para desejar, que não o de confiar o poder de regular a milicia á direcção da autoridade nacional. E', portanto, com a mais obvia pro-

priedade que o plano da convenção propõe confiar á União “a faculdade de prover a respeito da organização, armamento e disciplina da milicia, assim como a de dispor de qualquer parte della, que convenha empregarem serviço dos Estados-Unidos, *reservando aos Estados, cada um de per si, a nomeação dos officiaes e a autoridade de formar a milicia de accordo com as prescripções disciplinares estatuidas pelo Congresso*”.

Taes as idéas que definitivamente prevaleceram na Constituição da grande Republica, e que sua legislação, nacional e provincial, tem desenvolvido. A milicia recebe das leis dos Estados-Unidos a organização e a disciplina, das leis de cada Estado a officialidade e a preparação militar. Nos momentos de necessidade nacional é uma força da União, meneada por ella, commandada por seu chefe, ou pelos Generaes que o representam. Normalmente, porém, constitue um serviço dos Estados, uma garantia da sua ordem, um instrumento de sua paz, um recurso das suas autoridades.

Aos mesmos principios se têm conformado as outras Constituições republicanas, que, neste seculo, adoptaram o molde federativo.

Pelo direito constitucional argentino (art. 67, § 24 da Const.) compete ao Congresso:

“Autorizar a reunião das milicias de todas as Provincias, ou parte dellas, quando o exija a execução das leis da nação, e seja necessario conter insurreições, ou repellir invasões”.

“Dispor a organização, o armamento e a disciplina dessas milicias, bem como a administração e o Governo da parte dellas que estiver empregada ao serviço da nação, deixando ás Provincias a nomeação dos seus chefes e officiaes e o cuidado de estabelecer em suas respectivas milicias a disciplina prescripta pelo Congresso”.

De accôrdo com esse canon fundamental as Constituições Provinciaes põem regras ao exercicio da autoridade, que, neste assumpto, lhes reserva o direito federal.

Pela de Buenos-Aires, por exemplo, cabe ao Congresso da Provincia (art. 98, § 7.º) “autorizar a mobilização da milicia, ou parte della, nos casos em que o reclamar a segurança publica da Provincia, sem prejuizo das attribuições do Governo central”. E, segundo o art. 142, §§ 11 e 12, entre as attribuições do Governador se inclue a de “mobilizar a milicia provincial em caso de commoção interna, que ponha em perigo a segurança da Provincia, mediante autorização da legislatura, ou de seu motu-proprio, durante a ausencia desta, dando-lhe conta na proxima sessão, além de fazel-o immediatamente á autoridade nacional”.

Os Governadores são ali os chefes da milicia, ou Guarda Nacional, nas suas respectivas Provincias, sob as restricções fixadas no direito federal (Constituição de Corrientes, art. 65, § 4.º), e nomeiam os seus officiaes (Constituição de Entre-Rios, art. 147, § 19).

Disposições analogas resaem nas Constituições das outras Provincias: da de Córdoba, arts. 83, § 7.º, e 117, § 14; da de Entre-Rios, arts. 98, § 15, e 147, §§ 19 e 23; da de Corrientes, art. 38, §§ 30 e 31, e art. 65, § 4.º; da de Santa Fé, art. 80, § 7.º, e art. 111, §§ 14, 15 e 16; da de Tucuman, art. 52, §§ 6.º a 8.º; da de Rioja, arts. 49 e 90; da de Salta, art. 96, § 7.º; da de San Juan, art. 71, § 11, e art. 116, § 5.º; da de Santiago, art. 101, § 15, e art. 149, §§ 18 e 21; da de Jujuy, art. 54, § 5.º; da de Mendoza, art. 42, § 4.º; da de Catamarca, art. 63, §§ 4.º e 5.º; da de S. Luiz, art. 53, §§ 4.º e 5.º.

Noutras federações da America latina o direito constitucional é mais ou menos o mesmo.

Assim a Constituição dos Estados Unidos de Venezuela, art. 93, reconhece aos Estados o direito de organizarem a milicia civica (*la milicia ciudadana*), “conforme suas leis”.

Nos Estados Unidos Mexicanos, a Constituição, art. 72, § 19, attribue ao Congresso Nacional a faculdade de “estatuir as regras para a organização, armamento e disciplina da Guarda Nacional”, mas “reservando aos cidadãos, que a formem, a nomeação respectiva dos chefes e officiaes e aos Es-

tados o direito de instruí-la conforme a disciplina que nas ditas regras se prescrever”.

Acaso a Constituição de 24 de Fevereiro no Brasil rompeu com essas tradições de sua linhagem republicana? Não, comquanto, por motivos históricos, que a eiva militar da nossa revolução deixa entrever, suas disposições não sejam tão explícitas como as do Pacto americano.

Nossa Constituição, com effeito, dispõe, art. 34, n. 20:

“Compete ao Congresso Nacional:

“Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milícia civil *nos casos previstos pela Constituição*”.

E' a unica disposição essa, entretanto, em que o Pacto Federal se refere á Guarda Nacional, ou milícia civil. E não ha um só texto, em toda ella, onde se prevejam os casos, nos quaes o Congresso utilizará e mobilizará a Guarda Nacional.

Como, todavia, a Constituição, pela clausula do art. 34, n. 20, confere á legislatura a attribuição de utilizar e mobilizar a milícia civil, implicitamente lhe conferiu o poder de fixar as condições de utilidade e mobilidade applicaveis a essa parte da força publica. Realmente o art. 34, n. 34 estabelece como competencia privativa do Congresso “decretar as leis organicas para a execução completa da Constituição”.

No exercicio dessa prerogativa, porém, a acção do Congresso está, obviamente, subordinada ao dominio dos principios constitucionaes, que definem a natureza da instituição, cujo organismo se tem de modelar. E, no trabalho de moldar uma instituição qualquer, sob o nosso regimen, a primeira necessidade, que se impõe ao legislador nacional, consiste em verificar se a instituição, de que se trata, pertence ao numero das que são exclusivamente federaes, das que são estadoaes exclusivamente, ou das que se repartem entre a esphera da União e a dos Estados, interessando simultaneamente a autoridade destes e a daquella.

A qual dessas tres categorias quadra, sob a Republica Federativa, a Guarda Nacional?

Suppõe o projecto AMARO CAVALCANTI que á primeira, visto que S. Ex. centraliza absolutamente essas forças nas mãos do Presidente da Republica. Os Estados, na concepção do nobre Senador, representam apenas districtos geographicos na ramificação e distriuição do poder central, personificado, em cada um delles, por um General de divisão, a cuja competencia toca, não só o commando geral no Estado, como a função de nomear a officialidade até o posto de Capitão, e propol-a, nos postos superiores, ao Poder Executivo. Toda a autoridade, pois, é exercida pelo Presidente da Republica, ora directamente, ou, em seu nome, pelos seus delegados.

Ora, não ha, no contexto de nossa lei constitucional, elemento nenhum, explicito ou implicito, que exprima esse pensamento de concentração exclusivista, que retire a Guarda Nacional á ingerencia dos Governos locais, e que a absorva na omnipotencia do Governo geral.

Que o commando geral da Guarda Nacional, que seu movimento e direcção, quando ella haja de obrar fóra do territorio do Estado, onde se organiza, compete ao Presidente da Republica, é claro, é incontestavel, ante o art. 48, n. 3, da Constituição, que reza:

“Compete privativamente ao Presidente da Republica:

“Exercer, ou designar quem deva exercer o commando supremo *das forças de terra e mar* dos Estados Unidos do Brasil, quando forem chamados ás armas em defesa interna, ou externa, da União”.

Nas palavras “*forças de terra*” se comprehende evidentemente a Guarda Nacional, quando ella não opera nos limites do Estado, onde se constituiu, em manutenção dos interesses domesticos desse Estado. Mas isso se dá igualmente nos Estados Unidos da America do Norte, onde, aliás, o commando geral e a administração da milicia civica, ou Guarda Nacional, em cada Estado, pertencem ao Governador. Do facto, portanto, de incumbir ao Chefe do Poder Executivo o commando geral da Guarda Nacional na União não se segue necessariamente que lhe caiba tambem o provimento dos

postos e patentes, ou que não possa tocar aos Estados uma porção da autoridade legislativa e administrativa na formação e no emprego dessas forças.

Antes ha, em nossa Constituição, mais de um texto, que nos leva á conclusão opposta.

Assim o art. 48, n. 5.º, incluye na competencia do Presidente a faculdade de “prover os cargos civis e *militares de character federal*”. De onde implicitamente se deprehe de a possibilidade da existencia de cargos militares de *character não federal*. Quaes esses cargos? Os do exercito? Nesse tudo é indivisivelmente da competencia nacional. A policia? Essa não tem expressão militar. Por exclusão, só nos resta, pois, a Guarda Nacional, que, noutras Republicas, como os Estados Unidos, tem o nome de *milicia*.

No art. 48, ainda, n. 4, encontramos outro argumento. E esse ainda mais forte. Ali se commette privativamente ao Presidente da Republica “administrar o *exercito* e a *armada*”. A Guarda Nacional faz parte do exercito? Não. Onde está, portanto, na Constituição, o preceito, que dá ao Presidente da Republica a administração da Guarda Nacional? Em parte nenhuma. Ora, o provimento dos cargos de commando, isto é, a nomeação dos officiaes nos varios graus de sua hierarchia, é funcção do poder de administrar.

Não ha, por consequencia, na Constituição Brasileira, uma só clausula, uma só phrase, uma palavra, onde se possa descobrir fundamento para reivindicar a Guarda Nacional como dominio impartilavel dos poderes da União.

Mas o art. 65 da Constituição estatue que:

“E’ facultado aos Estados todo e qualquer poder, ou direito, que lhes não fôr negado por clausula expressa, ou implicitamente contida nas clausulas expressas da Constituição”.

Este o grande principio da discriminação dos direitos entre as Provincias associadas, na fórmula federativa, e a entidade superior que dessa associação resulta: aos Estados pertence tudo o que a Constituição não lhes vedar, ou não reservar á União. Logo, não havendo na Constituição clau-

sula absolutamente nenhuma, de onde, por intuição, ou por interpretação, se depreenda, para o Governo central da Republica, o dominio exclusivo da Guarda Nacional, — a co-participação dos Estados, de accôrdo com os precedentes americanos, no uso e Governo della é indenegavel.

A União lucra, com este systema, na Guarda Nacional, uma escola de disciplina e espirito militar para as grandes necessidades da Republica, uma reserva de obediencia e harmonia, de homogeneidade e cohesão, de correspondencia e solidariedade contra os movimentos de desaggregação e anarchia, uma base de subordinação e de civismo armado contra as paixões dispersivas do egoismo e da desordem, um sobre-celleste de legiões poderosas e officiaes adextrados, para reforço do exercito, contra a surpresa das guerras inesperadas, emquanto a corrente voluntaria não forma e conduz ao campo da luta os seus primeiros batalhões. Isto, sem que os Estados percam a sua independencia, vendo-se cada um no seu seio ameaçado por uma machina de reforço militar, centralizada e manejada soberanamente pelo Governo da União. (*Jornal do Brasil*, de 1 de Junho de 1893).

#### A CONSTITUIÇÃO ADULTERADA. EPISODIO DA CONSTITUINTE

O ponto, que vamos tratar hoje, é de extrema gravidade. Para elle chamamos a attenção do publico e da imprensa, emquanto não invocamos directamente a do Congresso, provocando-a, como pretendemos, em occasião opportuna.

Temos até agora raciocinado sobre a hypothese (autorizada pelo texto da Constituição, tal como se promulgou a 24 de Fevereiro) de que o legislador constituinte não houvesse reconhecido na “Guarda Nacional ou milicia civica” uma instituição dos Estados.

Realmente os termos do art. 34, n. 20, da Constituição rezam assim:

“Compete privativamente ao Congresso Nacional:

“Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milícia cívica nos casos previstos pela Constituição”.

Pelo contexto desta clausula a materia fica entregue á interpretação, cujo verdadeiro sentido estabelecemos hontem.

Essa clausula, porém, está viciada.

Não é o que o legislador constituinte votou em ultima discussão, e em ultima redacção approvou.

A disposição que a Assembléa Constituinte adoptou na phase definitiva do debate, e devia ter sido consignada no autographo submittido á assignatura dos membros daquelle corpo, é esta:

“Compete privativamente ao Congresso Nacional:

“Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milícia cívica DOS ESTADOS, nos casos previstos pela Constituição”.

A phrase complementar DOS ESTADOS acceta sempre, através de todas as discussões, até á derradeira, foi, por descuido, ou arbitrio impresumível, subtrahida no autographar da lei, entre a sua ultima approvação e a sua assignatura.

Mercê dessa eliminação, mysteriosa e subtil, de que o Congresso, em conjunctura como aquella, não havia de dar fé, e cuja simples suspeita só por instincto de adivinhação se poderia conceber, obliterou-se a enunciação formal, em que o legislador constituinte deixára positivamente consagrado, acerca da milícia cívica, o direito dos Estados.

Esse direito, reivindicar-o-emos hoje, acompanhando essa provisão legislativa desde sua nascente nas fontes authenticas da historia da constituinte, na publicação official de seus debates, fixada nos *Annaes*.

São paginas aridas, mas curiosas e edificantes, ante as quaes emmudece a controversia.

No primitivo projecto de Constituição submittido á constituinte o lance correspondente ao n. 20 do art. 34 na Constituição em vigor era este:

“Compete privativamente ao Congresso Nacional:

“Mobilizar e utilizar a *força policial dos Estados*, nos casos taxados pela Constituição”.

A elle alvitrou, na primeira discussão, o sr. J. HYGINO a seguinte emenda:

“Substituam-se as palavras *força policial* por *milicia civica*” (*Annaes da constituinte*, vol. I, pag. 102).

Essa emenda foi rejeitada pela Commissão, com a qual concordou o Congresso (*Ib.*, pag. 417), prevalecendo, pois, o texto do projecto inicial, onde só se cogitava na “*força policial dos Estados*”.

Vamos ver agora como, no curso ulterior das deliberações, se desaggregam os dois elementos dessa expressão, subsistindo sempre o restrictivo “*dos Estados*”, mas já então apposito á locução “*milicia civica*”.

A redacção para a segunda discussão, com effeito (vol. II, pag. 395), mantinha ainda a fórma original.

“Mobilizar e utilizar a *força policial* dos Estados, nos casos taxados pela Constituição”.

Isso sob o n. 21 do art. 33.

A este se offereceram, em 26 de Janeiro (vol. II, pag. 487), estas duas emendas:

“Em vez de *força policial*, diga-se *milicia civica*. — José Hygino”.

“Substitua-se o § 21 do art. 33 pelo seguinte:

“Mobilizar e utilizar a *Guarda Nacional ou milicia civica* DOS ESTADOS, nos casos taxados na Constituição. — A. Gordo. - B. de Campos. - A. Moreira da Silva. - Rodrigues Alves. - Lopes Chaves. - Domingues de Moraes. - Rubião Junior. - Almeida Nogueira”.

Com a primeira dessas alterações o texto seria:

“Mobilizar e utilizar a *milicia civica dos Estados*”.

Com a segunda:

“Mobilizar e utilizar a *Guarda Nacional ou milicia civica dos Estados*”.

*Milicia civica*, nesse caso, *Guarda Nacional ou milicia civica* no outro, era sempre *dos Estados*.

A 5 de Fevereiro ia ser posta a votos a emenda do sr. J. HYGINO (Vol. III, pag. 49). Mas S. Ex., levantando-se, “pon-

dera que sua emenda se refere a outra. Tendo proposto a criação de uma milícia civil, *como instituição dos Estados*, diz a sua emenda, posta em votação, que, em vez de força policial, se diga milícia civil, que é a reserva do exercito, ao passo que a força policial não o é. Nos casos de defesa interna e externa, havendo milícia civil, esta o Governo deve mobilizar, e *pertence aos Estados*".

Submettido a votos o requerimento, é adiada a votação da emenda do sr. J. HYGINO relativa ao n. 21 do art. 33, para quando se votar uma emenda additiva ao art. 62 sobre a milícia civil.

Esse additivo, firmado pelos srs. CAMPOS SALLES e outros, quizeram os srs. BERNARDINO DE CAMPOS e LAURO MULLER, na sessão de 9 de Janeiro (*ib.* pag. 87), que entrasse em escrutínio, ao annunciar-se a votação da emenda J. HYGINO.

Então occorreu o incidente, que vamos relatar.

O sr. JOSÉ HYGINO "chama a attenção do Congresso para a antinomia que ha entre a sua emenda e a dos srs. CAMPOS SALLES e outros. Aquella determina que a organização da Guarda Nacional pertence ao Congresso, ao passo que a outra dispõe que a mesma organização compete aos Estados. Se essa emenda passar, pode haver tantas organizações, quantos forem os Estados, sendo, entretanto, a Guarda Nacional a reserva do exercito, e devendo ter uma organização uniforme". Como se vê, o pensamento do illustre Senador era identico ao nosso: uniformar a Guarda Nacional, ou milícia civil, na sua organização, commettendo-lhe, porém, a direcção normalmente aos Estados, e só excepcionalmente á União.

Alguns membros da casa (os srs. CASSIANO, THEODURETO e SAMPAIO FERRAZ) propuzeram, em seguida, que a votação da emenda J. HYGINO se fizesse em cada uma de suas duas partes de per si, visto não serem ambas igualmente acceptaveis aos opinantes. Mas o Congresso recusou, solicitando então o sr. BARBOSA LIMA a prioridade, na ordem do escrutínio, para uma emenda, ligada ás *Disposições Transitorias*, que se expressava assim:

“Fica abolida a Guarda Nacional, devendo, em substituição, ser criadas as reservas do exercito”.

Logo após, submettidas á Assembléa, não só essa emenda, como duas outras, uma do sr. J. HYGINO, outra do sr. CAMPOS SALLES e outros, concernentes ambas á organização da Guarda Nacional, suscitou-se, pelos srs. J. HYGINO e BERNARDINO DE CAMPOS, a questão de saber se a rejeição dessas emendas envolvia a das duas, que acima transcrevemos (uma do sr. J. HYGINO, outra do sr. A GORDO e outros), propostas ao § 21 do art. 33, e cuja votação ficara adiada, como tivemos ensejo de narrar, na sessão de 5 de Fevereiro. Solvendo a duvida, o Presidente (o sr. PRUDENTE DE MORAES) declarou que ia pôr a votos a emenda A. GORDO. Impugnou essa resolução o sr. SERZEDELLO, descobrindo, na idéa que essas emendas encerravam, a faculdade, para os Estados, de “criar exercitos permanentes”, e considerando-a completamente prejudicada pelas deliberações anteriores. Mas a presidencia, apoiada pelo sr. BERNARDINO DE CAMPOS, divergiu do nobre Deputado, e annunciou a votação, reconhecendo-se, porém, nesse acto, a ausencia de *quorum*.

Constam essas peripecias dos *Annaes*, vol. III, ps. 87-89.

Na sessão de 11 de Fevereiro a presidencia declarou em votação o substitutivo adiado na ante-vespera. Esse substitutivo, que obteve então o assenso da constituinte, era concebido estes termos:

“Substitua-se o § 21 do art. 33 pelo seguinte:

“Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milicia civil DOS ESTADOS, nos casos taxados na Constituição” (Vol. III, pag. 96).

Verdade seja que, oppondo-se o sr. GABINO BESOURO á clausula “dos Estados”, se disse que a emenda se consideraria approvada, *salvo a redacção*.

Mas de facto o Congresso *não procedeu assim*.

Com effeito, na redacção do projecto, qual se votára em segunda discussão, afim de passar á terceira, trabalho que vae, nos *Annaes*, de p. 139 á 169, se consigna expressamente, á p. 147, columna segunda. como “*approvada em segunda*”

*discussão*”, a emenda A. GORDO em sua integridade, compreendida a phrase impugnada pelo representante de Alagoas.

Eis essa emenda, tal como ali se dá por approvada em segunda discussão:

“Substitua-se o § 21 do art. 33 pelo seguinte:

“Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milicia civica DOS ESTADOS, nos casos taxados na Constituição”.

Quando, porém, a despeito do character absoluto desta evidencia, materializada, por assim dizer, na passagem da segunda para a terceira discussão, pelo trabalho da Comissão respectiva, destinado a servir de base á elaboração ulterior da lei fundamental na constituinte, ainda se pudesse vacillar ante a objecção do sr. GABINO BESOURO, já não seria possivel hesitar em presença das circunstancias posteriores.

Na parte dos *Annaes*, realmente, que registra a terceira discussão, encontramos, á p. 234, vol. III, este trecho:

“Posta a votos, é approvada a seguinte emenda:

“Substitua-se o § 21 do art. 33 pelo seguinte:

“Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional, ou milicia civica DOS ESTADOS, nos casos taxados na Constituição”.

Essa emenda foi adoptada, “salvo a redacção”. Mas claro está que as ensanchas deixadas a esta não poderiam abranger o direito de modificar o texto na substancia. As *reservas de redacção* interessam, está claro, exclusivamente a *fôrma*. Ora, a eliminacção da phrase “*dos Estados*” interessaria em sua essencia, em seu pensamento, o topico legislativo. E, portanto, não se poderia admittir, a menos que subemendas, ou emendas modificativas, naquella discussão, a ultima do projecto constitucional, autorizassem a suppressão dessas palavras; o que absolutamente não se deu.

O estadio final na elocubração da Carta republicana principiou na sessão de 23 de Fevereiro, em que se discutiu, rezam os *Annaes* (vol. III, pag. 258), “*a redacção do projecto de Constituição*”.

Se a emenda A. GORDO, que caracterizava como “*dos Estados*” a Guarda Nacional ou milicia civica, tivesse de soffrer mutilação naquelle qualificativo, de importancia capital no

assumpto, necessario seria, ao menos, que essa alteração *se exprimisse* na redacção offerecida ao Congresso, para que este a apreciasse, abraçando-a, ou recusando-a, consoante estivesse em harmonia, ou em antagonismo, com as intenções da Assembléa. Mas tal não houve. As emendas de redacção estendem-se, nos *Annaes*, de p. 258 a 261, e nenhuma dellas allude á milicia civica ou Guarda Nacional, ao art. 33, § 21 do projecto, ou ao substitutivo A. GORDO.

A Commissão de Redacção, portanto, não usou em tempo da faculdade, que se lhe commettera, de redigir modificativamente aquella emenda. Toda redacção, e *a fortiori*, toda redacção que opera mudanças no texto de projectos, ou emendas, additivos, ou substitutivos, depende imprescindivelmente da *approvação formal* da Camara deliberante. Não é licito ás Comissões de Redacção exercerem suas funções senão nesses limites. Deixar de submeter as modificações de fórma á aprovação da Assembléa na discussão especial e consagrada á redacção, para as inserir, sem voto que as approve, no texto definitivo da lei, é extravagancia e escandalo, de que não ha exemplo na historia dos Parlamantos. A admittirmos o contrario, a ultima redacção dos actos legislativos seria posterior á aprovação regimental das redacções; isto é, as Comissões de Redacção exerceriam, sobre as leis já approvadas *até em redacção* pelos corpos deliberantes, uma auctoridade, superior a estes, que, não podendo ter freio, não estando sujeita ao debate verificativo, constituiria, em cada Camara, uma instancia suprema, com o arbitrio de alterar, sem recurso, na expressão, ou na substancia, os projectos já fixados na essencia e na fórma pela deliberação parlamentar.

Ora, consideremos o que se passou na sessão de 23 de Janeiro. A Commissão de Redacção, depois de examinar as emendas de redacção existentes, apresentou á casa, ás 5 horas e 15 minutos da tarde, o seguinte parecer:

“A commissão especial, a que foram presentes diversas emendas offerecidas á redacção da Constituição, *adoptou as seguintes, que submete á deliberação do Congresso*” (*Annaes*, vol. III, pag. 280).

Seguem-se dezeseis emendas, nenhuma das quaes se refere ao vencido na segunda e terceira discussão a respeito da milicia civica ou Guarda Nacional. E note-se que, no texto mesmo do parecer supratranscripto, se reconhece não poder a Commissão modificar a contextura do projecto, ao dar-lhe a ultima fôrma, senão de accôrdo com as emendas *submetidas ao Congresso*.

Mas nem pela Commissão, nem por ninguem, naquella casa, se propoz ao Congresso emenda, que mandasse cortar ao substitutivo A. GORDO as palavras “*dos Estados*”.

Logo, o que definitivamente se venceu na constituinte como redacção do art. 33, § 21, é o que naquelle substitutivo se continha:

“Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milicia civica DOS ESTADOS, nos casos taxados na Constituição”.

Se a Commissão se considerava obrigada pelo debate, ou pelas votações, a expungir desse trecho a clausula “*dos Estados*”, cumpria que sujeitasse o paragrapho, assim reduzido, á consideração do Congresso. Mas não o fez. E o seu parecer é o que o Congresso approvou, sem reservas (*Annaes*, vol. III, p. 283).

Só uma inadvertencia lastimavel, portanto, ou uma usurpação imprudente, que não queremos suppor, dos poderes da constituinte, póde explicar a ablação singular dessas palavras, que importam a espoliação de um direito dos Estados, no autographo apresentado, em 24 de Fevereiro, á assignatura daquella Assembléa, que o subscreveu, sem ler, nem lhe ouvir a leitura.

Claro está, porém, que a authenticidade dos textos constitucionaes não resulta da solemnidade da assignatura, firmada no presupposto da exacção do autographo; resulta, sim, da realidade das votações, averiguadas pelo seu registro official nos annaes do Congresso e nos seus archivos. No caso vertente o Congresso ASSIGNOU O QUE NÃO TINHA VOTADO.

A vontade da constituinte, por consequencia, o direito constitucional sobre o assumpto é este:

“Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

“20. Mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milicia civica DOS ESTADOS, nos casos taxados na Constituição”.

O texto alterado, que se insinuou á p. 292 dos *Annaes* (Vol. III), conforme ao autographo que a Assembléa desprecatadamente subscreveu, representa uma adulteração do Pacto federal, cuja rectificação o Congresso deve promover.

Mas, rectificado, ou não, formalmente, os elementos decisivos de prova, a cujo exame acabamos de proceder, deixam absolutamente fóra de controversia, em materia de Guarda Nacional, o direito constitucional DOS ESTADOS (*Jornal do Brasil*, de 2 de Junho de 1893).



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

21.º Declarar em Estado de Sítio um ou mais pontos do território Nacional, na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de commoção interna, e approvar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsaveis, na ausencia do Congresso.

#### ESTADO DE SITIO: QUAL O OBJECTO DA COMPETEN- CIA PRIVATIVA DO CON- GRESSO

Aqui é, declaradamente, de uma competencia *privativa* que se trata.

Qual, porém, o objecto da competencia assim declarada?

Tão sómente "*approvar* ou suspender o *sítio*", decretado pelo Governo.

Se, pois, a deliberação legislativa não é de suspensão, mas de *approvação*, o em que ella importa, é na sancção do Congresso Nacional *ao sítio*, ao acto que o decretou, á oppor-tunidade, á necessidade, á utilidade, ao acerto, em summa, desse acto.

A Constituição, no art. 34, n. 21, não diz que compete ao Congresso "*approvar os actos* do Governo durante o estado de sítio", mas "*approvar o sítio* declarado pelo Poder Execu-tivo".

Ora, as duas idéas são essencial e evidentemente distin-ctas. Uma coisa é approvar "*o sítio* declarado pelo Governo".

Outra, approvar “os actos do Governo durante o sitio”. Com esta fórmula, o que se approvaria, são os actos do Governo depois de declarado o sitio. Com aquella, o que se approva, é a *declaração do sitio*, o acto que o declarou: a legitimidade, a conveniencia, a sensatez desse acto.

Leiam-se as paginas, onde JOÃO BARBALHO estabelece essa distincção, e a justifica (*Commentarios*, ps. 123-25). E’ cabal e exuberante, ali, a demonstração. Della se evidencia que

“a approvação, de que aqui se trata, não é a de *taes actos*, mas, simplesmente, a da *decretação do sitio*”.

(*Ibid.*, p. 123, col. 2.<sup>a</sup>).

Verdade seja que assim não tem entendido a jurisprudencia do Congresso Nacional. Este, nas suas deliberações a tal respeito, em vez de approvar “o sitio declarado pelo Governo”, cingindo-se á competencia, que a Constituição explicitamente lhe demarca no art. 34, n. 21, a tem ampliado, estendendo a sua approvação “aos actos” do Governo sob o estado de sitio (*Documentos Parlamentares. Estado de sitio*. Vol. I, ps. 113, 328, 337, 342, 367; vol. II, ps. 403, 404, 585, 603-8, 755-6; vol. III, ps. 283, 287, 304; vol. IV, ps. 85, 134, 137, 266, 374, 378. Decr. n.º 273, de 13 de Junho, 1895. Decr. n. 503, de 30 de Set. de 1898. Decr. n. 1.377, de 11 de Set. de 1905).

Mas, embora haja prevalecido no corpo legislativo essa intelligencia incorrecta da Constituição, em que eu tambem cai (*Docum. Parlm., Estado de Sitio*, v. III, p. 331), nunca se entendeu que, approvando os actos do Governo, tivesse o Congresso Nacional o fito de absorver, atalhar e excluir a acção juridica dos Tribunaes em protecção do direito individual, quando porventura offendido pelas medidas extraordinarias do Poder Executivo.

Approvando-lhe os actos, o que sempre teve em mira o Congresso Nacional, é absolvel-o da responsabilidade, da acção politica da lei de responsabilidade do Presidente e seus Ministros, acção cujo Tribunal processante está na Camara

dos Deputados, e cujo Tribunal julgador reside no Senado. Judicatura politica, as duas Camaras legislativas absolvem, assim, politicamente, da responsabilidade politica, o Chefe do Estado e seus conselheiros, contra os quaes, desde então, já se não poderá instaurar, pelos actos do estado de sitio, o julgamento previsto nos artigos 52 e 53 da Constituição. Nada mais.

E' o que os mais exaltados apologistas do poder presidencial deixavam transparecer, ou não duvidavam confessar, nas suas theorias de alta reacção, ainda nos tempos do Marechal FLORIANO.

Assim, o sr. ALCINDO GUANABARA, que, negando em absoluto a necessidade constitucional de inquerito ou provas de qualquer natureza no exercicio de tal attribuição pelo Congresso Nacional, disse: "Nós julgamos politicamente: somos juizes politicos de actos politicos, praticados com intuitos politicos" (Sessão de 28 de Maio, 1892, Cam. dos Dep. *Docum. Parlam. Est. de Sitio*, v. I, p. 77).

Não se poderia enunciar com mais precisão a restrictiva: juizes politicos, a Camara e o Senado julgam politicamente os *actos politicos* do Governo. Dos actos do estado de sitio, portanto, não julga o Congresso Nacional senão quanto ao aspecto politico, aos effeitos politicos e ás responsabilidades politicas desses actos. Se elles entendem com direitos legais, constitucionalmente assegurados ao individuo, a approvação politica do Congresso não obsta á restituição, que lhes caiba, quando lesados.

Similhantermente, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Camara dos Deputados, no seu famoso parecer de 20 de Junho de 1892, com tão justa severidade qualificado por CARLOS DE CARVALHO (*Rev. de Jurisprud.*, v. II, p. . . .), se pronuncia deste modo:

"O Congresso não póde desistir do conhecimento destes factos, *não para julgar, como o Poder Judiciario*, se elles são, ou não, delictuosos, porém sim *como um poder politico*, no intuito de ver a influencia, que elles exerceram, no meio em que se deram, e se, por essa influencia, correu, ou não, a pa-

tria imminente perigo, e se a commoção intestina foi a sua consequencia. Parece ser esta a funcção *politica* do Congresso, em face da decretação do estado de sitio pelo Poder Executivo". (*Doc. Parl. Est. de Sit.*, v. I, p. 114).

Por isso, meramente politica, como é, essa funcção, nem mesmo nas doutrinas da escola reaccionaria de 1892 elimina a acção judiciaria: tão sómente não admite, emquanto durar o estado de sitio, e a espaça para depois de julgados os seus actos pelo Congresso Nacional.

E' o que a mesma Commissão Parlamentar reconhece no citado parecer, dizendo:

"A verdade desta doutrina impõe-se á convicção de todos, se a cotejarmos com os principios, *que devem regular a intervenção judiciaria na decretação do estado de sitio*. Em aresto firmado pelo Supremo Tribunal, quando se lhe impetrou o *habeas-corporis* em favor dos cidadãos detidos, elle reconheceu a incompetencia de sua intervenção, *emquanto o Congresso não cumprisse o disposto no art. 80*" (*Ibid.*, p. 115).

O *habeas-corporis* a que aqui se referia a Commissão da Camara dos Deputados, é o que eu impetrei, em 18 de Abril daquelle anno, pelos cidadãos que o Marechal FLORIANO prendera ou desterrara oito dias antes; e o Supremo Tribunal, denegando-m'o, em nome de principios restrictivos que a sua jurisprudencia mais tarde veiu a repudiar inteiramente, limitou-os, já então, com as considerações de que

"*antes do juizo politico do Congresso, não póde o Poder Judicial apreciar o uso, que fez o Presidente da Republica, daquelle attribuição constitucional*",

e de que as medidas tomadas dentro do estado de sitio "continuam a subsistir,

"*emquanto os accusados não forem submittidos, como devem, aos Tribunaes competentes*".

(*O Direito*, v. 58, an. 1892, p. 303).

Apreciando estes fundamentos, com que o proprio accórdam de 27 de Abril de 1892 temperava o character, hoje reco-

nhcedidamente inconstitucional, da sua decisão, ponderava eu, um anno depois, ante a Justiça federal:

“Felizmente o Supremo Tribunal Federal, na sua sentença de 27 de Abril de 1892, proferida no *habeas-corporis* requerido por mim, resalvou as attribuições do Poder Judicial para depois do juizo politico do Congresso e, até, a interferencia dos Tribunaes, para julgarem das imputações irrogadas aos accusados; o que *a fortiori* envolve a asserção da sua competencia na materia civil para a reintegração de direitos constitucionalmente inviolaveis, cuja perda se traduz em lesão material á propriedade particular. Essa affirmativa peremptoria da suprema Justiça federal, declarando que, depois de funcionarem as Camaras, para julgar o procedimento do Governo, *deviam* funcionar os Tribunaes, para julgar os cidadãos por elle accusados, quer dizer que o uso da função politica, ainda quando absolutamente regular, não importa nunca a privação definitiva de direitos individuaes.

“Pronunciada pela representação nacional a absolvição mais plenaria dos decretos de Abril, ainda assim reza o accórdam, os individuos sujeitos á acção daquelle acto não poderiam continuar presos ou desterrados: teriam de comparecer, para se defenderem, perante a Justiça, quando não fossem logo soltos pelo poder, que os accusára. Dest’arte se firmou judicialmente, num aresto memoravel, o principio de que as immunidades individuaes, abrangidas pela Constituição de Fevereiro na sua Declaração de Direitos, não se destroem por acto do Poder Executivo, ou do legislativo”.

(RUY BARBOSA: *Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal*. 1893, ps. 13-14).

Assim me exprimia eu nas allegações finaes, onde estudei amplamente o direito concernente ás várias acções movidas por mim contra a União em nome dos brasileiros, civis e militares, uns demittidos, outros reformados, todos inconstitucionalmente, pelos decretos florianistas de 7 e 12 de Abril de 1892, o ultimo dos quaes promulgado sob o estado de sitio que, declarado aos 10 desse mez, acabára no dia 13, sem, todavia, cessarem os seus effeitos.

As idéas a que então se arrimava o ministerio publico, contestando-me essas acções, são as mesmas, a que se atéu hoje na promoção do Procurador Geral contra o Conde de LEOPOLDINA; com a differença de que, então, esses erros saham pela primeira vez a lume e ainda não haviam atravessado a prova da verificação judiciaria, ao passo que, agora, já por ella contrastados e rejeitados, resurgem sem escusa ou attenuante, que os abone, ou desculpe.

Os litigios que eu movera, firmavam-se no prejuizo material infligido aos meus constituintes pelas medidas arbitrarías do Governo durante o estado de sitio, para reclamar, contra os seus effeitos, a tutela da justiça, apoiando-se na consideração de que esses actos eram inconstitucionaes, de que, como inconstitucionaes, haviam de ser nullos, de que actos nullos não surtem resultado legal, e de que, para conhecer dessas nullidades, pronunciando-as, a autoridade competente, no regimen da nossa Constituição, é a dos Tribunaes federaes (*Op. cit.*, p. 6).

Contrariando estas minhas proposições, cuja orthodoxia, presentemente, ninguém ousaria negar, os Procuradores da Republica no Juizo Seccional e no Supremo Tribunal Federal, recusaram categoricamente aos Tribunaes essa competencia, allegando que as reformas decretadas pelo Presidente da Republica, aos 7 de Abril de 1892, se legalizavam com a moção parlamentar de Janeiro anterior, em cujos termos ficára autorizado o Poder Administrativo a empregar as deliberações mais energicas, para assegurar a ordem; que as reformas e demissões fulminadas em 12 de Abril daquelle anno não transcendiam o uso curial das faculdades extraordi-

nárias ao Executivo pela declaração do estado de sitio; que, sendo essas providencias meios de acção de alta policia politica, representavam attribuições “soberanas”, absolutas e irreparaveis nos seus effeitos, salvo por deliberação da propria autoridade incontrastavel que as resolvera (*Op. cit.*, p. 7).

Respondendo, porém, a essas extravagancias de uma theoria constitucional manipulada para a serventia das dictaduras, então, como agora, em plena florescencia, demonstrei:

que o estado de sitio não suspende a Constituição, mas unicamente as garantias limitadas por ella ao definir esse recurso extraordinario de Governo, e, não estando entre essas a vitaliciedade das funções inamoviveis, exorbitava de nosso direito constitucional o arbitrio, que a violára;

que, conseguintemente, a approvação do estado de sitio pelo Congresso deixa a descoberto as demasias desse arbitrio, não assistindo á legislatura a faculdade de attribuir ao Executivo competencias, que a Constituição não reconhece a nenhum dos poderes do Estado;

que, por consequencia, a nullidade desses excessos, perante a Constituição, era manifesta e irrecusavel;

que os Tribunaes não têm autoridade, para *os revogar*, mas têm-n'a, indubitavelmente, para *lhes negar execução*, e manter contra elles o direito dos individuos, quando o caso fôr submettido á Justiça, em acção regular, pelos prejudicados;

que este direito de examinar a constitucionalidade dos actos legislativos, ou administrativos, é a chave do nosso regimen constitucional, seu principio supremo;

em summa, que as acções propostas emanavam de um direito superior á força de todos os poderes constituídos, e correspondiam a uma obri-

gação dos Tribunaes, rudimentar no regimen americano, que é o nosso (*Op. cit.*, ps. 8-9).

Todas estas conclusões minhas, base desses pleitos, receberam a mais completa homologação da Justiça Federal, nos julgados com que ella sentenceou os litigios, em que eu as formulára. Nessas causas fui vencedor. Os lentes vitalicios exonerados, os membros do Supremo Tribunal militar demittidos, tambem, desses cargos vitalicios, os militares reformados, todos elles receberam a reparação demandada, asentando-se assim, na jurisprudencia dos Tribunaes da União, a verdade capital de que, neste regimen, o estado de sitio, a sancção parlamentar aos actos do Governo durante elle perpetrados e os *bills de indemnidade*, seja qual fôr o caracter, de que se revistam, não cobrem, não legitimam, não subtraem á acção tutelar da justiça os attentados contra o direito individual e os prejuizos dahi oriundos.

“Os actos praticados pelo Governo e seus agentes durante o sitio”, diz JOÃO BARBALHO,

“ou são conformes á Constituição e ás leis, e, neste caso, subsistem, pela autoridade, pela competencia, que o Poder Executivo tem, para executal-os, não precisando então de approvação; ou são contrarios ás leis, e ferem a Constituição.

“*Se são infringentes da Constituição, neste caso nem o Senado, nem o Congresso, nem poder algum tem a faculdade de approval-os; pela razão, que dava o grande publicista americano ALEXANDRE HAMILTON, de que a vontade do povo, expressa na Constituição, deve prevalecer sobre a vontade dos seus representantes, expressa nas leis ordinarias. De maneira que haveria obstaculo invencivel á acceitação desses, ainda mesmo que o Congresso tratasse de cobril-os com a sua approvação; e este embaraço é a propria Constituição.*”

“Não ha competencia, para fazer lei contra ella; e a lei, assim feita, approvando actos inconstitucionaes, seria nulla.

“Pretender que, por uma votação do Congresso, os abusos, excessos e attentados podem ficar canonizados, com prejuizo da Constituição, e em detrimento dos direitos individuaes que ella patrocina, é aberrar inteiramente do regimen adoptado, e estabelecer a supremacia de um dos poderes publicos sobre a propria Constituição, donde emanam suas prerogativas; coisas inteiramente insustentaveis”.

(Sess. do Senado, no 1.º de Junho, 1895. *Documentos Parlamentares, Estado de Sítio*, v. II, ps. 732, 735-6. J. BARBALHO: *Comment.*, ps. 124, 125).

Para se vêr como foram decididas, na ultima instancia, aquellas acções, bastará citar os termos do accórdam, em que, sentenceando uma dessas lides, a do Marechal ALMEIDA BARRETO, os Ministros do Supremo Tribunal Federal,

“Considerando que, segundo declara o *Manifesto á Nação*, publicado no *Diario Official* de 8 de Abril de 1892, as reformas forçadas do appellido e de outros officiaes do Exercito e da Armada foram decretadas por acto de indisciplina, como medidas necessarias á ordem publica, tomadas dentro da lei e dos poderes extraordinarios de que o Congresso Nacional investira o Executivo;

“Considerando, porém, que a Constituição não se compadece com medidas de salvação publica, que ella, explicita ou implicitamente, não autoriza, bem como que, sendo a Constituição a lei fundamental e suprema do paiz, não póde ser suspensa por lei e, muito menos, por moção do Con-

gresso, que sómente della recebe suas attribuições e poderes;

“Considerando que o Poder Judiciario da União é o guarda da inviolabilidade da Constituição, pois lhe compete conhecer das causas, que se fundarem em disposições constitucionaes (art. 6, letra *a*, da Const.), e declarar nullos ou negar effeitos juridicos aos actos administrativos, que forem offensivos aos direitos garantidos pela Constituição e pelas leis (L. n. 221, de 20 de Nov. de 1894, art. 13) :

“Confirmam a sentença appellada, para condemnar, como condemnam, a Fazenda Nacional a pagar ao appellado, na fórmula da lei, os vencimentos e vantagens pecuniarias, que pede na petição inicial a fls. , e que lhe serão abonados, enquanto perdurarem os effeitos dos alludidos actos illegaes”.

(Accord. de 17 de Nov., 1895. *O Direito*, v. 68, an. 1895, ps. 369-70).

Attentados semelhantes aos que assignalaram o sitio de 1892, praticou-os ainda o Governo da União, dando logar a que os individuos lesados invocassem tambem a interferencia dos Tribunaes; e a decisão destes, nestas outras causas, manteve a doutrina dos julgados anteriores, restabelecendo os direitos individuaes violados em nome dos poderes extraordinarios e discrecionarios, que se pretendia adquirir com a declaração do estado de sitio e Chefe do Poder Executivo.

Haja vista as sentenças pronunciadas, em 1896, pelo Supremo Tribunal Federal, nas acções intentadas contra a União pelo Major ALCIDES BRUCE, preso e demittido, em 1894, do cargo de lente da Escola Militar.

Ahi declara o Supremo Tribunal Federal

“que o decreto de demissão não deixa de ser inconstitucional pelo facto de ter sido expedido em

*estado de sitio*; porquanto é expresso no art. 80, § 2.º, da Constituição que, durante o sitio, o Poder Executivo se restringirá, nas medidas de repressão contra as pessoas, a impor a) a detenção em logar não destinado aos réus de crimes communs e b) o desterro para outros pontos do territorio nacional, e, portanto, dahi não podia advir ao Poder Executivo a faculdade de demittir um empregado publico vitalicio, medida esta que nenhuma relação necessaria tem com o restabelecimento da ordem publica”.

Isto supposto,

“julga procedente a acção, para annullar: 1.º — o acto, que demittiu o appellado do seu logar de lente substituto do curso superior da Escola Militar; 2.º — o acto de 1.º de Novembro de 1894, pelo qual foi provida definitivamente a cadeira de chimica da dita Escola; e para condemnar, como condemna, a Fazenda Nacional a pagar os vencimentos do appellado, como lente substituto, desde a data da sua demissão até que cessem os effeitos dos ditos actos illegaes”.

(Accord. de 27 Nov. 1895. *O Direito*, vol. 71, an. 1896, ps. 36-7).

Oppostos a esta sentença, pela propria parte vencedora, embargos de declaração, o Supremo Tribunal Federal reiterou o seu julgado, explicando-o, desenvolvendo-o e confirmando-o ponto por ponto. (Accord. de 16 de Maio, 1896. *O Direito*, *ibid.*, ps. 44-5).

Nesses principios insistia o Supremo Tribunal em 1898, quando corrigiu o excesso ás medidas repressivas adoptadas pelo Governo PRUDENTE DE MORAES sob o estado de sitio declarado em Novembro do anno anterior, sustentando que a attribuição “privativamente conferida ao Congresso Nacio-

nal, no art. 34, n. 21, da Constituição, para approvar, ou suspender, o sitio, que houver sido decretado pelo Poder Executivo, na ausencia delle, e, no art. 80, § 3.º, para conhecer das medidas de excepção, que houverem sido tomadas”, — sustentando, repito, que

“tal attribuição, para o unico effeito de se decretar, ou não, a responsabilidade dos agentes do Poder Executivo (L. de 3 de Janeiro de 1892, art. 33), não exclue a competencia do Judiciario senão para esse julgamento politico, que não para o diverso effeito de amparar e restabelecer os direitos individuaes, que taes medidas hajam violado”.

(Accord. de 16 Abril, 1898. *O Direito*, vol. 76, an. 1898, p. 415).

Desta doutrina ainda não discrepou, até hoje, o Supremo Tribunal Federal, que, agora mesmo, sob o estado de sitio actual, a tem honrado, reivindicando com firmeza o seu direito de acudir com o remedio legal do *habeas-corporis* aos actos do Governo, que excederam, *na fórma ou na extensão*, os limites postos pelo art. 80 da Carta Constitucional ás faculdades extraordinarias, de que esse regimen de excepção arma o Poder Executivo.

Neste sentido, pois, é constante e conteste a jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal.

No systema de Governo que abraçámos, todos os poderes, sem exceptuar o Legislativo, que faz as leis, nem o Judiciario, que lhes julga da validade, são limitados pela Constituição, donde todos recebessem as suas attribuições.

Desta regra absoluta não se excluem as medidas represivas, que o estado de sitio autoriza; porquanto essas mesmas, com serem de ordem excepcional, e facultarem larga extensão de arbitrio ao Governo, têm na Constituição divisas traçadas, que se não podem ultrapassar.

Com a jurisprudencia do Supremo Tribunal está de accordo, nesta verdade elementar, a dos outros, de que aquelle,

aliás, em materias constitucionaes, é a chave, o ultimo contraste; e isto não só na ordem judiciaria, mas ainda na administrativa, como nos mostra a decisão proferida, aos 18 de Março de 1898, pelo Tribunal de Contas, na qual se declara, em relação a uma aposentadoria decretada pelo Governo durante o sitio de 1894, que “o estado de sitio não autoriza medidas em antagonismo com os preceitos reguladores dos direitos oriundos da organização administrativa da Republica”; que elle “apenas affecta as garantias constitucionaes, para o unico effeito de tornar applicaveis as medidas do § 2.º do art. 80 da Constituição”; que, dest’arte, “nem o estado de sitio autorizava essa aposentação”, “nem o acto do Congresso approvando as medidas empregadas no estado de sitio alcança tal aposentadoria, para o effeito de expurgal-a do seu vicio de origem” (*Revista de Jurisprudencia*, vol. II, 1898, ps. 395-6).

E’ o que a propria Camara de 1892, não obstante o incondicionalismo do seu apoio ao Marechal FLORIANO, reconheceu, approvando o parecer apresentado, em 8 de Junho daquelle anno, pela Commissão de Constituição, Legislação e Justiça, onde se dizia:

“A decretação do estado de sitio é attribuição privativa do Congresso Nacional (Art. 34, n. 21). Não se achando, porém, reunido o Congresso, e correndo a patria imminente perigo, exercerá essa attribuição o Poder Executivo federal (Art. 80). *Nesta hypothese, porém, A CONSTITUIÇÃO DETERMINA A NATUREZA DAS MEDIDAS DE REPRESSÃO, QUE PODEM SER USADAS*”.

(*Annaes da Camara dos Deputados*, 1892, vol. II, p. 93).

Evidentemente, dizendo que “a Constituição *determina as medidas de repressão, que podem ser usadas*” pelo Executivo, a Camara implicitamente declara que o Executivo *não pôde usar* medidas de repressão *ali não determinadas*.

Se, portanto, no regimen da nossa Constituição, nem o

Poder Executivo, nem o Poder Legislativo a podem transgredir, sem que essas transgressões constitucionaes, de um ou de outro, incorram na mesma incompetencia, na mesma illegitimidade, na mesma nullidade, a incompetencia, a illegitimidade, a nullidade communs a todos os actos violatorios da lei constitucional, claro está que, se nesse vicio incorrerem os actos do Poder Executivo, não o sanará o acto do Poder Legislativo, igualmente vicioso, que os approvar.

E, se essas infracções da Constituição attentarem contra direitos do individuo nella definidos, sendo o Poder Judiciario o escudo constitucional desses direitos, a resolução legislativa, que politicamente sanccionou excessos taes, não poderá obstar a que a sua incompetencia, a sua inconstitucionalidade, a sua nullidade sejam arguidas pelas victimas dos abusos, em acção regular, nos Tribunaes Federaes.

Entre os jurisconsultos brasileiros não ha, hoje, assumpto mais inteiramente pacificado. Só a politica, na sua incuravel sophisteria, ainda poderia ahi suscitar questões. Mas, na doutrina e na jurisprudencia, chegamos a um consenso geral sobre essas noções rudimentares. (*Appellação Civel* n. 2.286, Rio, 1914, ps. 10-26).

#### EMERGENCIA DE AGRES- SÃO POR FORÇAS ES- TRANGEIRAS

No artigo 80, quando se define o estado de sitio, fala-se méramente em aggressão estrangeira. No artigo 48, quando se determina a competencia do Poder Executivo, ainda se fala unicamente em aggressão estrangeira, mas no artigo 34, numero 21, quando se trata da competencia do Congresso Nacional, se diz: "Declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional, na emergencia de aggressão por forças estrangeiras".

O sr. JOÃO LUIZ ALVES — Na emergencia de aggressão.

O sr. RUY BARBOSA — Emergencia quer dizer caso, factu, hypothese.

O sr. JOÃO LUIZ ALVES — Eu não disse o contrario.

O sr. RUY BARBOSA — Emergencia quer dizer caso,

facto, hypothese, não quer dizer *imminencia*, *perigo* ou *possibilidade*. Esta emergencia podia desaparecer do texto constitucional sem fazer a menor falta, ficava o mesmo pensamento, a mesma disposição, sem alteração de especie alguma.

Ora, pois, sendo principio de interpretação conhecido, que nós devemos entender as leis pelo exame de todas as suas disposições, que umas com outras se relacionam, devemos, querendo conhecer o sentido das expressões — “agressão estrangeira”, de consideral-as nos tres textos onde essas expressões são consignadas, e, portanto, de não esquecermos que se trata propriamente de “agressão por forças estrangeiras”. Agressão por forças estrangeiras é a emergencia (como diz o texto) ou a hypothese, o caso, em que a hostilidade de que é objecto o paiz se manifesta pelo contacto de elementos que possam, no vocabulario do direito politico, ser considerados como forças estrangeiras. Forças, são exercitos ou esquadras, tropas ou esquadras em movimento. A Constituição suppoz — e eu vou mostrar a origem desses pensamentos — a Constituição suppoz o contacto destas forças com o territorio nacional. A aggressão ao territorio, a aggressão verdadeira, real, de forças que ameaçam a fronteira ou a transpõem, ou o encontro no mar de esquadra com esquadra, de navio a navio. Esquadra com esquadra, exercito com exercito é o contacto com o territorio ou a invasão do territorio.

E' isso que constitue a aggressão por forças estrangeiras. Não se pode confundir com o torpedeamento de um navio mercante por um submarino.

O sr. JOÃO LUIZ ALVES — Logo, não havia provocação do estado de guerra pela Allemanha.

O sr. RUY BARBOSA — Era preciso que eu fôsse muito imprevidente na argumentação, para não esquecer o sophisma.

O sr. JOÃO LUIZ ALVES — Sophisma, não; aparte.

O sr. RUY BARBOSA — Se houvesse a especie de provocação. . . Eu estimo o aparte, porque devo dizer ao nobre Se-

nador, o aparte veio apenas interromper o desenvolvimento do raciocínio que me ia levar até ahí.

O sr. JOÃO LUIZ ALVES — Desculpe V. Ex. o aparte.

O sr. RUY BARBOSA — Se não ha provocação — disse o nobre Senador, então não haveria estado de guerra, nem motivo para declaração de guerra.

Mas, senhores, o nobre Senador quer converter em argumento seu um argumento essencial, fundamental e decisivo da minha demonstração. Se o encontro desses submarinos com os navios mercantes, se o torpedeamento desses navios mercantes por esses submarinos constitue a aggressão no sentido que a esta palavra dá o nosso texto constitucional, por que é que o Poder Executivo não decretou immediatamente a guerra?

.....

Ora, senhores, comprehende-se muito bem por que é que na hypothese de aggressão por forças estrangeiras o Poder Executivo deve estar munido pela Constituição da prerogativa de declarar a guerra immediatamente.

O contacto do territorio nacional com o inimigo, a invasão das fronteiras nacionaes por forças inimigas, o encontro de forças de guerra navaes do paiz com forças de guerra navaes de outra nação, o combate no oceano, como em terra, determina immediatamente ao paiz um contra-choque, uma vibração profunda, movimentos de violencia moral, ou material, cujas consequencias não é dado prevêr, mas cujas consequencias é necessario acautelar, mediante, por ventura, medidas extraordinarias, como aquella de que se necessita, do estado de sitio, para utilizal-a.

Imaginemos as fronteiras do Brasil transpostas pelas forças de uma potencia estrangeira, ou imaginemos essas fronteiras cercadas por forças estrangeiras, que quizessem transpol-as. Imaginemos o encontro dos nossos couraçados com couraçados estrangeiros, que os levassem de vencida, que os afundassem e destruissem. Naturalmente a alma brasileira se levantaria, o territorio nacional estremeceria, e deante destes factos o Governo necessitaria de providencias extraordinarias para acudir aos estrangeiros nas emergen-

cias imprevistas que se acabam de realizar, e é por isso que a Constituição, na hypothese de emergencia de aggressão por forças estrangeiras, estabelece que o Poder Executivo declare immediatamente o estado de guerra, e é por isso que, na mesma situação, o Poder Executivo pôde estabelecer o estado de sitio, se não estiver reunido o Congresso Nacional, e, se reunido, o Congresso Nacional deverá lançar mão desta medida.

Mas, srs. Senadores, essa occorrença não se verificou. O territorio nacional não foi violado, as nossas fronteiras não foram transpostas nem estão ameaçadas. Tivemos apenas um encontro de um vaso mercante brasileiro com um submarino allemão e a destruição desse vaso mercante.

Portanto, um acto de hostilidade ao Brasil, que importa na declaração de guerra, mas que não é aggressão por forças estrangeiras, definida nos nossos textos constitucionaes.

Assim, o que nós vimos foi que, na ausencia do Congresso, quando já esses factos se começavam a dar, o Poder Executivo protestou, reclamou, rompeu relações, mas não declarou a guerra; esperou para que desta attribuição privativa sua usasse o Congresso Nacional.

Embora não se verifique, nesta hypothese, nem absolutamente o caso da commoção intestina, nem o caso da aggressão por forças estrangeiras, eu, sr. Presidente, não hesitaria em dar ao Governo o estado de sitio, apesar de todas as minhas reservas e de todos os meus compromissos contrahidos, se o Governo brasileiro me viesse declarar, viesse declarar ao Congresso Nacional a indispensabilidade absoluta do estado de sitio como medida salvadora em vista de acontecimentos ainda não conhecidos pelo paiz, mas bastante graves para exigir, como medida de prevenção, este recurso extraordinario. Isso fal-o-ia eu, mas deante da affirmação absoluta e solenne do Poder Executivo, da responsabilidade franca, assumida por elle, de uma solicitação desta natureza. Porque, senhores, em circumstancias como esta da actualidade, quando o Brasil entra numa phase da sua historia sem par em nenhuma das situações anteriores, quando os acontecimentos nos cercam por todos os lados de sur-

presas incalculaveis, nenhum de nós pode ser tão systematico ou tão confiante em si mesmo, que deante de uma affirmação como essa do Poder Executivo, ousasse tomar a si o risco de lhe não dar os meios necessarios para assegurar a salvação do paiz. (*A Grande Guerra*, Rio, 1932, ps. 255-268).

### FALSA IGUALDADE

Attendendo ás immunidades parlamentares, provoca-nos a illustre contendora (1) a “conciliar a existencia de garantias, que fatalmente se tornam pessoas, com a vigencia de leis de excepção, que supprimem e suspendem outras garantias”.

Não nos parece difficil.

Primeiramente, notem bem: o argumento vae além da meta, que o seu autor lhe calculou; porque, se fatalmente as immunidades parlamentares se transformam em privilegio pessoal, o escandalo não está nas immunidades parlamentares sob o estado de sitio, mas nas immunidades parlamentares em qualquer tempo. Não tolera o regimen republicano excepções, que fatalmente se tornem pessoas. Já no antigo regimen se tinham abolido, pela Constituição Imperial de 1824 (art. 179, § 16): “todos os privilegios são essencial e inteiramente ligados aos cargos por utilidade publica”. Se as immunidades parlamentares são fatalmente pessoas, as immunidades parlamentares são fundamentalmente anti-republicanas, absolutamente antagonicas ao espirito da nossa Constituição. Cumpre, nesse caso, não suspendel-as durante o estado de sitio, mas extirpal-as da carta federal como instituição degenerescente de sua natureza e contraria ás instituições que a circundam neste systema de igualdade perante a lei. Nada prova, pois, a objecção, porque prova demais. *Nihil probat, quia nimis probat.*

Penetremos, porém, no amago da difficuldade proposta: conciliar, durante o estado de sitio, a existencia das garantias favoraveis aos membros do Congresso “com a vigencia de leis de excepção, que suspendem outras garantias”.

(1) *A Gazeta de Noticias*, redigida por Ferreira de Araujo.

Para resolver o enigma, não se ha mister de ser Œdipo. A chave está nas proprias palavras, em que se formula o problema.

Se dissessem que o estado de sitio suspende *todas* as garantias constitucionaes, inquestionavelmente nellas se haviam de incluir as que protegem Deputados e Senadores. Essa é a theoria dos que consideram o estado de sitio, na expressão de um eminente chefe republicano a ella addicto, como “um interregno constitucional”. E’ a theoria dos que confundem o *estado de sitio*, no sentido constitucional, isto é, a ficção juridica do sitio durante a paz, denominado, por isso, tambem o estado de sitio *politico*, estado de sitio *ficticio*, com o sitio real, o sitio *effectivo*, o *estado de guerra*, a que os inglezes chamam *lei marcial*: o sitio determinado pela presença do inimigo em armas, intestino ou exterior, na luta declarada entre a força e a força. O regimen marcial, dizia, nos Estados Unidos, o juiz B. CURTIS, “é a vontade do commandante militar, operando sem freio algum, salvo o seu criterio, sobre a vida, a propriedade, a condição individual e social de todos quantos lhe estão sujeitos”. *Flagrante bello*, sob esse regimen, abolição implicita da lei, o arbitrio não tem outros limites mais que os da honra e os da humanidade, barreiras oppostas aos excessos da propria victoria no territorio conquistado. Se o estado de sitio é isso, ou, como sustentam autores hispano-americanos, a dictadura, a suspensão geral das leis, “*toda la soma del poder publico*” enfeixada nas mãos do Executivo, então não se poderá negar razão aos que nos contradizem: dessa nullificação de todas as garantias não se ha-de exceptuar unicamente uma, a dos membros do Congresso.

Mas nos proprios termos em que se enuncia o nosso contradictor transluz distinctamente uma concepção diversa. Elle não diz que o estado de sitio suspenda *todas* as garantias: estranha que não envolva a garantia parlamentar, quando elimina “*outras*”. No seu entender, portanto, esse periodo excepcional suspende apenas *algumas* garantias constitucionaes.

Onde a estranheza, pois, de que, havendo garantias escapadas ao estado de sitio, entre ellas escapam as immunidades parlamentares?

Desde que essa dictadura não é universal, desde que ha, contra ella, na Constituição, pontos sempre inviolaveis, o primeiro, entre esses, havia de ser necessariamente a independencia do poder, a quem pertence natural e originariamente a attribuição do estado de sitio, commettido ao Executivo apenas *por delegação excepcional e transitoria*.

Noção corrente é, de feito, entre os constitucionalistas que, no uso do estado de sitio, o Poder Executivo exerce meramente um mandato *ex-lege* do Poder Legislativo. “Il Governi può dichiarare lo stato d’assedio *soltanto* per l’istante scoppio di fatti gravi e per virtù di una *tacita e presunta delegazione del Parlamento* (con presunzione, notisi, *juris tantum*, che cioè ammette la prova in contrario)”. Essa é a doutrina manifesta da Constituição Brasileira, art. 80, pelo qual o Poder Executivo: 1.º) não póde promulgar o estado de sitio, senão *quando não estiver reunido o Congresso*, e a patria correr imminente perigo; 2.º) tem de dar contas ao Congresso, tanto que se reuna, do emprego dessa medida, e responder ao Congresso por ella; 3.º) não dispôr, no exercicio de tal arbitrio, senão de parte das faculdades confiadas ao Congresso, a saber: as definidas taxativamente no § 2.º.

Ora, se, ante o nosso direito constitucional, a declaração do estado de sitio é uma funcção especialmente legislativa, se o Governo a não exerce senão por um presumido mandato do Congresso, na ausencia deste, com responsabilidade ulterior para com elle e limitação expressa nos poderes que a delegação representa, não era logico, inevitavel incluirem-se nessa limitação as immunidades parlamentares? Como se conceberia que o mandatario exerça o seu mandato contra o mandante? Que o Governo possa confiscar a liberdade aos membros do Tribunal, que tem de julgar o Governo? Que seja séria a responsabilidade constitucional do Executivo ao Congresso pelo mau uso do estado de sitio, se

sobre os membros do Congresso tiver o Governo esse meio de pressão?

Imaginemos o caso de 1893 e de 1897. Estão funcionando as Camaras, e o Governo pede-lhes o estado de sitio por um periodo que se ha-de alongar além da sessão. Que isenção de animo pode ter um representante ameaçado, malquisto, pelas suas opiniões, com o Executivo, para obedecer á sua consciencia, recusando ao poder a arma, que, se a maioria lhe conceder, corre o risco de transformar-se, nas mãos do Chefe do Estado, em instrumento de vingança contra a minoria? Figuremos agora outra hypothese: a do plenario politico, instituido nas Camaras para julgar o procedimento do Governo na applicação de um estado de sitio concedido pelo Congresso ao Executivo, ou decretado por este na ausencia do Congresso. Póde a opposição deliberar livremente, quando as coleras, que a sua virilidade inspirar ao Governo a deixam exposta á cadeia e ao desterro noutra suspensão de garantias proximas, dependente apenas do arbitrio administrativo, logo que o Congresso se reincerre?

Não criamos phantasmas: consultamos apenas as fraquezas organicas da condição humana. Se o Governo tem o direito de exercer sobre os representantes da nação o poder coactivo e intimidativo da prisão, ou do desterro, os representantes da nação não são livres na concessão do estado de sitio e no julgamento dos seus actos. "Toda gente percebe á primeira vista", dizia o grande ROMAGNOSI, na sua classica *Sciencia das Constituições*, "que, se estivesse nas mãos do Rei a sorte de um membro da Assembléa Legislativa, ou do Senado, o Rei, com esse poder, dissiparia toda a força da Constituição. Os membros ameaçados da opposição, receiando incorrer nas iras do Governo, sacrificariam a causa da nação, por salvar a propria pessoa, ou a sua fortuna".

Figuremos um Governo empenhado em aproveitar o estado de sitio com intuitos oppressivos. Certamente não é arbitraria a supposição. Foi o sr. Ministro da Justiça (1) quem

---

(1) AMARO CAVALCANTI (Nota de H. P.).

debuxou, com a veracidade e a energia de TACITO, o quadro immortal do estado de sitio em 1892. Imaginemos que estava, como naquella época, encerrado o Congresso, cujo futuro *verdictum* sobre as violencias commettidas o Presidente pudesse receiar. Approximava-se a sessão parlamentar. Entre a maioria e minoria não medeava differença consideravel; mas a maioria era hostil ao Chefe do Estado. Resistiria elle á tentação de eliminar-lhe alguns votos pela ausencia forçada, sequestrando certo numero de Senadores e Deputados notoriamente adversos aos actos do Executivo? Claro está que não resistiria; porque é o meio, que tinha, de assegurar a propria absolvição, a impunidade dos seus crimes. Logo, essa doutrina reduz a responsabilidade constitucional do Executivo perante o Congresso á mais grosseira burla.

A Constituição criou um só freio repressivo aos abusos possiveis do Governo durante o estado de sitio: a judicatura das duas Camaras; e a theoria da suspensão das immunidades parlamentares abole praticamente essa garantia, a unica remanescente contra o despotismo do Executivo. Ainda quando, portanto, todas as garantias constitucionaes houvessem de cair em presença da necessidade, a que se chama salvação da ordem, essa garantia suprema, sem a qual melhor seria fechar logo a tribuna parlamentar, devia ser a ultima respeitada, e, quando todas as limitações constitucionaes ao arbitrio politico tivessem de sumir-se, essa, ao menos, devia permanecer. *Etiamsi omnes, haec non.*

Isso não em direito constituendo, mas no direito expressamente constituído pelo Pacto da União, quando fez do Congresso o juiz do Executivo na pratica desses actos.

Mas segundo a nossa illustre contradictora, “a experiencia, que infelizmente temos dos estados de sitio, nos demonstra não terem sido alheios aos movimentos que os motivaram, membros das duas Casas do Congresso. Não é temerario avançar mesmo terem elles sido, senão os principaes provocadores, pelo menos os mais salientes incitadores de taes movimentos que tanto têm concorrido para a situação em que hoje se acha a Republica”.

Será isso o que a historia nos attesta? Não nos parece. Temos tido tres épocas de estado de sitio: a de 1892; a de 1893-94; a de 1897-98. Foram os membros do Congresso, em alguma dellas, os provocadores, ou incitadores dos movimentos reaes, ou não, que serviram de causa, ou pretexto a essa medida?

Vejamos os factos.

Do que respeita aos de 1892 o discurso do sr. AMARO CAVALCANTI hontem citado por nós é inquerito completo. Contra os Senadores e Deputados envolvidos naquelle estado de sitio o illustre Ministro é quem nos attesta não existir “a menor circumstancia indiciativa de criminalidade” nem mesmo no depoimento “dessas testemunhas singulares, sem valor nenhum em direito, que bastaram ao Presidente da Republica para basear os seus actos”. Nem houve, sequer, movimento algum. Foi uma farça de Secretaria, uma conspiração de fanfarras á frente, uma revolução transportada num bond. E quem seriam os seus *incitadores*? O sr. WANDENKOLK? O sr. ALMEIDA BARRETO? O sr. MATTA MACHADO? O sr. SEABRA?

No movimento de 1893 quaes seriam os membros do Congresso, que tomaram parte como incitadores? Não vemos senão um, a quem se irrogou essa pecha: o redactor d'*A Imprensa*. Mas os seus proprios inimigos acabaram por lhe fazer justiça, e não acreditamos que alguém hoje, entre gente de consciencia, ousasse reiterar-lhe essa calumnia perversa. Quando estalou a revolta, contra elle se voltaram as iras officiaes, porque esse temerario, esse mau cidadão, esse inimigo da ordem se matava em pregar do *Jornal do Brasil* e da tribuna senatoria a observancia do direito constitucional. Quem foram os outros incitadores? O sr. EPITACIO PESSOA, fazendo, num discurso parlamentar, o epilogo das nossas accusações contra a dictadura? O sr. AUGUSTO DE FREITAS, clamando justiça contra os assassinos de seu irmão? O sr. BENEDICTO VALLADARES, desmascarando, na Camara dos Deputados, os crimes officiaes? Ou aquelles que, pela sua influencia nessa Casa do Parlamento e na outra, forçaram a eleição do

Presidente civil, e impediram o adiamento do Congresso? Esses eram os revolucionarios do Congresso em 1893 e 1894.

Resta o attentado de 1897. Tem elle, com effeito, incitadores entre os membros do Congresso? Se os teve e o Congresso não permittiu que se processassem, quando o Governo lh'os reclamou, essa increpação distingue sobre a maioria da representação nacional a nodoa do crime, e obriga-nos a concluir, com uma logica irresistivel, que o unico meio de organizar o estado de sitio em condições efficazmente assecuratorias da ordem seria reformar a Constituição, *transformando o estado de sitio numa attribuição primitiva do Governo e desobrigando-o de dar contas ao Congresso.*

A essa consequencia não ha fugir, desde que os incitadores das insurreições, que o estado de sitio se destina a abafar, vão encontrar no gremio das Camaras legislativas indulgencia, abrigo e irresponsabilidade. O unico poder innocente, neste paiz, não soffre duvida, é o Executivo.

Realmente, nos seus extremos pela igualdade perante o estado de sitio, a poderosa intelligencia do nosso antagonista não advertiu ainda numa entidade que escapa triumphalmente á rasoira do regimen de excepção. E' o Chefe do Estado. Mas porque? Se as individualidades componentes do Congresso, a quem a Constituição entregou, em materia de estado de sitio, o poder supremo, estão sujeitas ao nivel da repressão commum, qual o motivo, por que o Presidente da Republica, não exercendo o estado de sitio senão accessoriamente e com instancia revisora no Congresso, ha-de ser o unico privilegiado contra o regimen salvador? Será porque o Presidente não possa conspirar contra a Constituição? Mas seria preciso não conhecer a historia das dictaduras nas Republicas hespanholas. Será porque, preso elle, o estado de sitio, instrumento de acção, ficaria sem braço, que o empunhasse? Não; porque o Vice-Presidente o substituiria nesse como nos demais impedimentos. Será porque ao Congresso lhe caiba decretar elle mesmo actos pessoaes de repressão nos Estados de sitio que declarar? Tambem não;

porque tal restrição não se lhe depara nos textos constitucionaes.

Mas, sem embargo de não haver na Constituição estorvo explicito a esse facto, não se concebe a prisão do Presidente da Republica por um acto de arbitrio parlamentar, sem que o Congresso *ipso facto* se declare em Convenção, isto é, proclame a dictadura legislativa. Logo, ahi temos uma personalidade privilegiada contra “as leis de excepção, que suprimem outras garantias”.

E, se o privilegio do Chefe do Estado é inevitavel, porque não nos havemos de resignar ao dos membros do Congresso? Acaso não é incomparavelmente maior naquelles do que nestes o poder do mal e a contingencia da irresponsabilidade?

Objectam-nos, porém, o odioso da excepção quando o povo perde a garantia do *habeas-corpus*, e liberdades como a de imprensa se vêm coarctadas. Em nome da *igualdade perante a lei* querem que cessem essas distincções. Mas, se a igualdade perante a lei é isso, com a igualdade perante a lei são incompativeis as immunidades parlamentares, as jurisdicções privilegiadas, o fôro militar. Para que habituarmos, com o abuso da palavra *igualdade*, a prevenções erroneas contra as garantias constitucionaes o cego instincto igualista da multidão? Não querem que subsista a immunidade parlamentar, quando cessa a liberdade individual e a liberdade de imprensa. Mas lucram ou perdem estas duas liberdades com essa igualdade a beneficio do poder?

Pois de veras, quando o estado de sitio habilita a policia a amordaçar a imprensa, e encher as cadeias, não é mais democratica, mais liberal, mais sensata, mais util, essa *desigualdade* que inibe o Governo de emmudecer tambem, pelo terror, a representação nacional?

De que arbitrio tenha ao menos esse correctivo não é a igualdade que se poderá queixar. Salvo, se é beneficio da igualdade a suppressão de todas as tribunas. (*A Imprensa*, de 8 de Outubro de 1898).

## A EXEGESE DO SITIO

Fitemos os textos constitucionaes.

Na valiosa opinião da *Gazeta* “não ha razão alguma de ordem juridica” em apoio da nossa doutrina. E onde estriba essa coarctada categorica? Em nada mais que isto: “A Constituição não estatue que as immunidades, de que gozam os representantes da nação, lhes sejam mantidas na vigencia do estado de sitio”.

Meditou o nosso illustre collega no alcance do seu argumento? Se esse direito constitucional, só porque a Constituição o não declarou subsistente sob o estado de sitio, se ha-de reputar suspenso por este, a consequencia é que se têm de considerar cessantes pelo estado de sitio todos os direitos constitucionaes, que a Constituição não excluiu formalmente do circulo dessa medida. Ora, não ha um só direito constitucional, que merecesse á Constituição o beneficio de ser exceptuado explicitamente do regimen de excepção, da suspensão de garantias. Logo, o estado de sitio suspenderia todos os direitos constitucionaes.

Não subscrevem a consequencia? Então repudiam a sua premissa. O corollario é fatal. Se parece absurdo, absurdo será o principio, de que decorre.

O que a Constituição admite, no art. 80, é “que se poderá declarar em estado de sitio qualquer parte do territorio da União, suspendendo-se ali as garantias constitucionaes por tempo determinado”. Se, em razão de se terem como garantias constitucionaes, ficam as immunidades parlamentares abrangidas na disposição geral dessa clausula, se as immunidades parlamentares se suspendem sob o estado de sitio, por serem garantias constitucionaes, nesse caso o estado de sitio interrompe o regimen constitucional em todos os seus elementos, o estado de sitio suspende a Constituição inteira, porque toda ella, nas partes essenciaes do seu mecanismo, se encerra no ambito da expressão *garantias constitucionaes*.

Garantias constitucionaes, com effeito, que vêm a ser? Não daremos nós a definição. Iremos pedil-ã a palavra autorizada. Citaremos um mestre. Citaremos, não por gosto nosso, como por ahi se finge crer, mas por necessidade; porque entre nós não queremos dizer que tudo se ignore, mas tudo se nega, tudo se duvida, tudo se baralha, tudo se inverte. ARANGIO RUIZ, uma das autoridades de primeira grandeza na esplendida constellação dos escriptores politicos italianos, publicou acerca das garantias constitucionaes, com este titulo, uma obra *ex-professo*. E eis como elle ali se caracteriza:

“*Garantias constitucionaes* communmente se chamam as franquezas, que a Constituição costuma conceder aos individuos, como a sua igualdade perante a lei, a liberdade individual, a de imprensa, a do ensino, a de reunião e associação, a inviolabilidade do domicilio e da propriedade”. Mas, acrescenta elle pouco adiante, adoptando as palavras do celebre professor LUIGI PALMA a tal respeito, no seu *Curso de Direito Constitucional*: “A verdadeira garantia constitucional está na organização politica e administrativa, a saber, na propria organização dos poderes publicos, gizada de tal sorte, pela Constituição e pelas leis, que cada um delles encontre na sua acção freios capazes de detel-o, de constrange-lo a permanecer na ordem juridica, segundo os casos, de moderar-o, de eliminal-o, de proteger o cidadão contra os arbitrios, as precipitações, os abusos, e reparar-lhe os agravos soffridos”. Se se reflectir um momento, ver-se-á, continúa ARANGIO RUIZ, que esta é a verdadeira liberdade, a verdadeira garantia... Nas Constituições mecanicas, como a nossa, as garantias propriamente ditas nascem primordialmente da organização politica e administrtiva”.

Tendo, pois, todo esse vasto significado a expressão *garantias constitucionaes*, interpretes de boa vontade, applicando ao art. 80 da Constituição brasileira o criterio desta definição irrecusavel, facilmente concluiriam que na fórmula da suspensão das garantias, em que se traduz o estado de sitio, se envolve a suspensão de toda a ordem politica,

um verdadeiro parenthesis na independencia do Poder Judiciario e do Poder Legislativo, absorvidos ou dominados pelo Governo, livre de todos os obstaculos oppostos pela co-existencia daquelles dois ramos da autoridade á autocracia do Executivo.

Adoptemos, porém, das duas accepções a menos ampla, a que reduz a designação de *garantias constitucionaes* ás “franquias, que as Constituições usam outorgar aos individuos”. Entre estas encontramos a liberdade religiosa (Const., art. 72, §§ 3 e 28), encontramos o direito de não ser sentenciado senão por autoridade competente (art. 72, 15), o direito de defesa penal (§ 16), o direito de propriedade (§§ 17. 26 e 27), a abolição da pena de morte (§ 21), o direito de resistir aos impostos não votados por lei (§ 30), o julgamento pelo jury (§ 31). Todas estas são verdadeiras *garantias constitucionaes* no sentido mais stricto da palavra, e entram inquestionavelmente no quadro das *garantias constitucionaes, propriamente dictas*. Ora, bem. Suspende o estado de sitio o jury? Póde o Governo durante o estado de sitio cobrar impostos não votados por lei? Póde impôr a pena de morte? Póde confiscar a propriedade, ou desapropriar sem prévia indemnização? Póde tolher aos accusados o livre uso das faculdades de defesa? Póde criar Tribunaes de excepção? Póde exercer funções judiciaes? Póde sujeitar alguém a penas dictadas por autoridade incompetente? Póde fechar os templos, vedar o culto, e perseguir por motivos religiosos?

Não, responderá o nosso eminente antagonista. Logo, ahí temos um feixe immenso de *garantias constitucionaes*, onde o estado de sitio não póde tocar, que o estado de sitio não suspende, e contra as quaes, seja qual fôr a gravidade da commoção intestina, sejam quaes forem os perigos da ordem publica, o Governo, armado com o estado de sitio, não tem o arbitrio de attentar. E porque, se essas *garantias constitucionaes* se não eclipsam com a declaração do estado de sitio, ha-de eclipsar-se a garantia constitucional das immunities parlamentares? Se estas desapparecem, porque a

Constituição as não resalvou, como hão-de perdurar aquellas, *igualmente não resalvadas?*

Seria porque as immunidades parlamentares constituem *um privilegio*? A esta expressão torna repetidas vezes o nosso provector contendor, como quem bem sabe o melindre dos instinctos que ella vae pruir. Mas *privilegio* é tambem a immunidade dos postos, das patentes, dos cargos vitalicios (Const., arts. 74 e 76). Póde o executivo, em estado de sitio, reformar ou demittir officiaes? Póde exonerar juizes ou destituir lentes? Não póde, já o declarou a Justiça federal em uma causa famosa, e o proprio Governo reconheceu a doutrina. Outro *privilegio* é o dos militares, que, nos delictos militares, têm fôro especial (Const., art. 77). Póde o Governo, durante o estado de sitio, submeter os crimes militares de militares a Tribunaes não militares? Ninguem o dirá. Varias outras declarações de privilegio encerra ainda a Constituição. *Privilegio* é o dos membros do Supremo Tribunal Federal, processaveis unicamente pelo Senado (Const., arts. 33 e 57, § 2). *Privilegio*, o dos juizes federaes, que só pelo Supremo Tribunal podem ser julgados (Const., art. 57, § 2). *Privilegio*, o dos Ministros Diplomaticos, de que o Supremo Tribunal Federal é a justiça privativa (Const., art. 59, I b). *Privilegio*, o dos Ministros de Estado, com fôro especial no Congresso para os crimes connexos aos do Presidente da Republica (Const., art. 52, § 2). *Privilegio*, o do Presidente da Republica nos crimes de responsabilidade, cujos unicos Tribunaes são a Camara e o Senado (Const., arts. 29, 33 e 53).

Interrompe-se acaso algum desses privilegios com a promulgação do estado de sitio? Não. Suppunhamos suspenso pela pronuncia da Camara o Presidente da Republica e assumido o Governo por um Vice-Presidente hostil, interessado na perseguição do réu, mas contrariado pela Camara dos Senadores. Póde o Vice-Presidente, a pretexto do estado de sitio, que se lhe confiou, sujeitar o Presidente accusado aos Tribunaes communs? Evidentemente não. Como todos os outros privilegios constitucionaes, esse privilegio do Chefe do Estado — resiste ao estado de sitio.

De sorte que só ha um privilegio constitucional, a cuja existencia o estado de sitio se contrapõe: o da prerogativa parlamentar. Mas porque? Porque a Constituição não determinou expressamente que o estado de sitio o não interceptaria? Mas o mesmo silencio calou a Constituição a respeito do privilegio militar, do privilegio judicial, do privilegio diplomatico, do privilegio ministerial, do privilegio presidencial. E todos esses privilegios subsistem: só não subsiste o privilegio parlamentar. De sorte que, em ultima analyse, por odio ás excepções, essa theoria, entre todos os privilegios constitucionaes, cria, para o das immunidades parlamentares, a excepção *de ser o unico desprivilegiado contra o estado de sitio*.

E', como se vê, a inversão de um privilegio expresso, fundado apenas em uma hermeneutica conjectural, a que as regras elementares da hermeneutica juridica se oppõem. Os privilegios são de direito estricto. E, nesse character, assim como não se ampliam além da letra, tambem aquém da letra se não podem contrahir. Prescreveu a Constituição, no art. 20: "Os Deputados e os Senadores, desde que tiverem recebido diploma até á nova eleição, não poderão ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Camara, salvo caso de flagrancia em crime inaffiançavel". E' uma disposição absoluta, para todas as contingencias, para todas as epocas, para todas as situações; porque não ha uma situação, uma epoca, uma contingencia, que o texto excluisse do seu enunciado absoluto.

Mas, redargúem, no uso do estado de sitio, o Poder Executivo tem, "nas medidas de repressão contra *as pessoas*", o arbitrio de prender ou desterrar (Const., art. 20, § 2.º). *Pessoas* são os membros do Congresso. Como isental-os, pois, da faculdade, genericamente outorgada ao Governo, de desterrar e prender? Como explicar essa excepção? Facilmente com o disposto no art. 20, que sem distincção alguma de tempo, ou circunstancias, os eximiui de prisão não autorizada pela Camara, ou pelo Senado. A prescripção do art. 80 consagra um poder geral. A provisão do art. 20 especializa

uma excepção. Como lei especial, a clausula do art. 20 não pôde ser derogada por uma disposição geral, qual a do art. 80. *Lex generalis non derogat speciali*. Como lei geral, pelo contrario, o texto do art. 80 é derogado pela restricção especial do art. 20. *Lex specialis derogat generali*. A lei geral não deroga a especial. A lei especial deroga a geral. A titulo de pessoas, de individuos, estariam os membros do Congresso expostos á prisão arbitraria, no estado de sitio, pelo preceito generico do art. 80. Mas a titulo de Senadores e Deputados escapam a ella pela exclusão precisa do art. 20.

Bastam essas noções, para dissipar o erro que o nosso preclaro confrade estende á intelligencia das Constituições estrangeiras, ao allegar-nos que “fóra do Brasil nenhuma Constituição, a não ser a do Chile, mantém as immunidades parlamentares na vigencia do sitio”. Do silencio literal dos textos quanto á perduração das immunidades parlamentares sob o estado de sitio absolutamente não se infere a cessação dellas. A todas essas Constituições, silenciosas sobre o assumpto, se poderia applicar o raciocinio, que a respeito da nossa acabamos de fazer.

Nos conflictos da Sicilia e da Lunigiana, em 1894, o Governo italiano prendeu o Deputado DEFELICE GIUFFRIDA. Mas o paiz se achava *sob o estado de guerra*, tendo o Governo declarado em vigor para os delictos civis da insurreição o Código Penal do Exercito. E, não obstante, para cohonestar esse acto, foi necessario mandar annunciar officiosamente pela *Agencia Stefani* que a prisão se consummára em flagrante delicto. Só essa allegação poude salvar, perante a Camara, o Governo.

Vejamos, porém, o que a esse respeito ensina um dos mestres do direito constitucional, o professor ANGELO MAJORANA. Não são opiniões de um homem politico, ou de um radical, mas conclusões de um cathedratico official, de um constitucionalista muito moderado, em uma reflectida monographia onde estudou scientificamente o estado de sitio. “Poderão”, diz elle, “durante o estado de sitio, suspender-se as immunidades parlamentares estatuidas na lei consti-

tucional, particularmente o direito dos Deputados a não ser presos e julgados sem prévia autorização da Camara? Ha pouco se suscitou, na Italia, a questão, a proposito da prisão do deputado DEFELICE GIUFFRIDA; mas não foi resolvida, por se entender tambem na Camara que DEFELICE, attenta a natureza do delicto de conspiração, cuja pratica lhe imputavam, tinha sido preso em flagrante. *Em direito, porém, não pôde haver duvida que a essa questão se deve responder negativamente. Tão nitidamente especificadas se acham na lei constitucional as immunidades parlamentares, que não se podem cercear*".

E essa era, no paiz, uma jurisprudencia já antiga, porquanto sendo presos, em 26 de Agosto de 1862, os Deputados ANTONIO MORDINI, NICOLA FABRIZI, SALVATORE CALVINO e EMMANUELE PANCALDO, como accusados de ser "colhidos em flagrante delicto de insurreição durante o estado de sitio", o Ministro RATAZZI foi obrigado a se demittir, narra ATTILIO BRUNIALTI, "para se subtrahir á condemnação, que, em consequencia dessas prisões, o teria certamente fulminado".

E depois, já esta é a doutrina firmada em nossa legislação, desde o decreto legislativo n. 201, de 4 de Agosto de 1894, onde positivamente se resalvaram do estado de sitio as immunidades parlamentares nestes termos: "Art. unico. São declarados em estado de sitio, até 31 de Agosto do corrente anno, o Districto Federal e os Estados de S. Paulo, Paraná, Santa Catharina e Rio Grande do Sul. COM AS LIMITAÇÕES DOS ARTS. 19 E 20 DA CONSTITUIÇÃO" (*A Imprensa*, de 16 de Outubro de 1898).

## LIÇÕES DA HISTORIA POLITICA NACIONAL

Ouviu-se sustentar por outro illustre membro daquela casa a theoria, que noutros paizes tem servido de base ás leis de suspeita: — o estado de sitio é uma medida de prevenção, uma medida essencialmente preventiva.

Não basta armar o Governo para a hypothese dos crimes verificados, não basta dar-lhe os meios de cohibir a acção do Deputado ou Senador que realmente tenha conspirado,

ou que se verifique estar conspirando; é preciso mais, é necessario mais armar o Poder Executivo com os meios de antecipar a acção dos que podem conspirar, de recolher á boa sombra aquelles que se podem, pela sua situação, pelas suas idéas, pelos seus antecedentes politicos, tornar suspeitos ou perigosos á ordem geral. Se esta doutrina é verdadeira, a unica consequencia a que se póde chegar, é a que fatalmente se deduz da theoria sustentada hontem pelo meu nobre amigo, o honrado Senador pelo Estado da Bahia (1).

Neste assumpto tem sustentado sempre que as objecções oppostas á manutenção das immunidades parlamentares, durante o estado de sitio, não são objecções ás immunidades parlamentares do estado de sitio, mas objecções á propria instituição das immunidades parlamentares. E' o que resulta ineluctavelmente do raciocinio tão habilmente desenvolvido hontem aqui pelo honrado senador pela Bahia. S. Ex. affirmou não existirem na Inglaterra immunidades parlamentares.

Ha certo risco em apanhar na superficie o direito politico da Inglaterra; é elle tão singular no conjuncto das suas disposições, é tão intrincado de tradições, de freios, de contrapesos, que, considerado pela rama, superficialmente, muitas vezes poderá levar a idéas falsas a respeito da sua realidade. Realmente não ha paiz nenhum do mundo onde a independencia dos membros da Camara dos Communs, ou da Camara dos Lords, esteja tão absolutamente garantida contra qualquer perigo politico como naquelle. Bem que apparentemente essas immunidades sejam ali muito menos restrictas, e muito menos efficazes do que entre nós, a sua efficacia e a sua amplitude são effectivamente muito maiores do que as existentes na Constituição Brasileira.

Toda a gente sabe primeiramente que desde 1817 a Grã-Bretanha não conhece a suspensão de garantias. Ha, portanto, oitenta e um annos de Corôa, oitenta e um annos de Monarchia, em que o Governo daquelle paiz, pela educação da sua policia e pela capacidade dos seus Governos, tem conseguido manter a paz, sem o concurso das medidas arbi-

(1) SEVERINO VIEIRA (Nota de H. P.).

trarias e excepçõaes. Em segundo logar não se concebe na Inglaterra que um membro do Parlamento neste seculo possa ser victima de uma prisão comminada pelo Poder Executivo. Taes hypotheses estão longe da cogitação de todos os inglezes.

Mas, se com effeito na Inglaterra são restrictas as immunidades parlamentares, convém notar qual é a natureza dessas restricções, qual é a natureza desses limites. Essas restricções tornam o membro da Camara dos Communs, ou da Camara dos Lords, sujeito indubitavelmente á acção dos Tribunaes; ao menos nos grandes crimes, nos crimes de felonía e traição.

Ora bem; veja-se o alcance desta noção considerada em presença das instituições do nosso paiz. Aqui tambem os membros desta Camara, ou do Congresso, nos casos de delictos flagrantés, isto é, nos casos de delinquencia mais graves e immediatamente verificada, ficam sujeitos á acção immediata da autoridade judicial.

Mas, se é verdadeira a doutrina sustentada pelo honrado Senador, quaes são os corollarios dessa doutrina? As immunidades parlamentares innegavelmente existem no Brasil. S. Ex. não pôde contestal-o, quanto á protecção estabelecida a favor dos Deputados ou Senadores em relação aos actos do Poder Judicial. Os arts. 19 e 20 da Constituição são terminantes: "o Deputado ou Senador não pôde ser preso senão em delicto flagrante de crime inaffiançavel; e para ser preso, quando incurso noutros delictos, depende da autorização do Congresso. Se este negar a sua autorização, ficará suspensa a acção judicial".

Isso é de lei corrente, é de lei expressa, é de direito incontestavel.

Comparemos agora o que é evidente com o que se discute.

O Deputado e o Senador estão de facto protegidos contra o arbitrio da prisão ou do processo pelo Poder Judicial; mas a theoria da suspensão das immunidades parlamentares durante o estado de sitio, entrega o Deputado ou Senador ao arbitrio de quem? Ao arbitrio do Poder Executivo!

Desta doutrina resulta, portanto, esta enormidade em

que ainda não se tem cogitado, esta contradicção disparatada e insolúvel de que os membros do Parlamento, protegidos contra o Poder Judiciário, ficam á mercê do arbitrio do Poder Executivo. Quer lhe parecer, que esta só contradicção, que este só absurdo, seria sufficiente para caracterizar a grosseira enormidade desta doutrina, tão lamentavelmente advogada por espiritos tão distinctos, em um regimen que já devia ter-nos ensinado a mais prezarmos as garantias da liberdade.

Estas, porém, nada valem, se são verdadeiras as observações do meu honrado amigo, porque S. Ex. disse hontem que “contra os Governos invasores e prepotentes, quaesquer cautelas como esta que se pretende adoptar nos projectos regulamentares do estado de sitio, são vãos, são inúteis”.

A consequencia desta theoria é a inutilidade de todas as leis, é a inutilidade de todas as constituições, é a fragilidade absoluta de todas as garantias constitucionaes.

Se estas alguma coisa valem é necessario reforçar-as, tornar cada vez mais difficil ao arbitrio do poder a imprudencia de invadir-os, fazer mais séria, mais ameaçadora a responsabilidade dos que ousarem exorbitar. Sim, deve-se aspirar, sobretudo, como disse hontem S. Ex., á verdade eleitoral. Este é o grande remedio, é o unico remedio infallivel; mas é o mais difficil, o mais remoto de todos os remedios, e não se conhece ainda pharmacia politica onde possamos enconral-o.

Ha sessenta e tantos annos que este paiz o procura, e cada uma de suas tentativas é uma quêda, e cada um de seus ensaios é uma desillusão. A propria mudança do regimen não melhorou a este respeito as nossas circumstancias. De modo, que appellar para o futuro da verdade da liberdade eleitoral é desanimar, ao menos, os vivos de contemplarem neste paiz alguma coisa que os deixe morrer com certa esperanza de que não legam a seus filhos uma patria condemnada á miseria irresgatavel.

A verdade eleitoral é lenta de vir; mas não ha de vir pelo caminho que lhe traça o nobre Senador, não ha de vir fomentando o arbitrio do Poder Executivo, não ha de vir

facilitando-lhe o caminho por onde elle se habituou a opprimir este paiz.

O orador não quer discutir este assumpto apaixonadamente, e tem procurado evital-o; mas muitas vezes a paixão da evidencia, a paixão da verdade translucida, da verdade que se apodera do nosso cerebro e que arrebatata nosso coração, é a mais forte de todas as paixões humanas, e, com certeza, é a mais respeitavel, e a mais sagrada.

A quem a responsabilidade do estado moral deste paiz, desta situação de descrença, de inercia, de egoismo, de amor á tranquillidade particular, a que se referiu hontem o honrado Senador pela Bahia, a quem cabe esta responsabilidade senão aos regimens das leis compressoras, senão a esta escola de 42, senão a esta theoria do arbitrio policial, senão a este uso da omnipotencia dos Governos, que acostumou entre nós o povo a não reconhecer neste paiz outra entidade existente e poderosa além dessa?

O povo educou-se na subserviencia, educou-se no habito de ter medo.

A lei de 3 de Dezembro, o recrutamento, a Guarda Nacional, todas estas armas antigas e modernas, do regimen passado e do actual, têm estragado, têm derrancado continuamente a fibra moral deste paiz, que é preciso retirar deste regimen, entregar a outra hygiene, expor a outra atmosphera, embeber noutro ambiente, para que a nossa situação melhore.

Quando o paiz se alvoroça de esperanças, na expectativa de um periodo presidencial afagado por auspicios tão promettedores, era necessario que ouvíssemos, não o éco das antigas idéas conservadoras, mas alguma coisa das idéas de futura liberdade. Estas palavras de receio, estas formulas de protecção ao principio da autoridade, são irmãos gêmeos caquella eloquencia antiga, com que os Presidentes dos Tribunaes revolucionarios entre nós mesmos, pediam o sangue dos accusados para applacar a poeira das revoluções. O medo não póde ser a preparação conveniente para a tranquillidade dos Governos. O servilismo é de sua natureza instavel

e revolto; e todas as instituições, todos os usos politicos que conspirarem para aprofundal-o no animo do povo, serão outras tantas sementes lançadas á terra patria para a perturbação futura da ordem publica.

Emquanto o seu illustre amigo o accusa de utopista, elle pede a S. Ex. que desça dessa atmospherã vaga das hypotheses, para estudar a historia deste paiz, para estudar especialmente a historia desta Republica.

Pede a S. Ex. que lhe diga se foi alguma vez o principio da autoridade que neste regimen correu perigo entre nós, ou se, nos casos em que elle pareceu correr perigo, não foi pela sua propria culpa, pelas suas proprias obras, pela sua propria responsabilidade. Pede licença aos nobres Senadores para estudar rapidamente esta face da questão.

Qual foi o primeiro acto de verdadeiro alcance nacional que perturbou a ordem republicana? Seria um acto do Congresso? Seria uma conspiração do Parlamento? Seria um movimento das ruas? Não, foi um golpe de Estado do Poder Executivo. Este golpe de Estado feriu a Constituição nos fundamentos de seu principio essencial, dissolvendo o Congresso. Era o primeiro exemplo dado pelo Poder Executivo de desrespeito ás leis constitucionaes; era o primeiro golpe dado pelo Poder Executivo no principio da autoridade; era o golpe mortal dado nesse principio, na sua encarnação mais alta, na autoridade do Congresso, na autoridade do Poder Legislativo.

Como, senhores, se fez a reacção contra esse golpe de Estado?

Acaso pelo povo? Acaso por um movimento nacional? Acaso por uma reacção parlamentar? Não; fez-se pelas armas, pela indisciplina, pela reacção patriotica, mas extralegal, da força armada. O segundo Governo da Republica subiu ao poder nos hombros do exercito.

Não quer o orador condemnar, nem julgar; historia os factos. Procurará historial-os de modo que transpareçam delles apenas a lição politica e o exemplo constitucional, sem

suscitar paixões, sem offender a consciencia, sem melindrar os sentimentos.

Senhores, é notorio o curso subsequente da acção do Poder Executivo neste paiz. A revolução de 23 de Novembro, triumphante, consolidou-se pela deposição geral dos Governadores, pela dispersão dos Congressos Estadoaes, pela dissolução das magistraturas dos Estados. Não quero julgar, senhores, não quero condemnar; mas era o arbitrio do Parlamento, era a força desencadeada, era o elemento armado, que punha e dispunha da sorte do paiz, da sorte dos Estados.

Este principio e este attentado contra a Constituição da Republica, perpetrado sob um pretexto constitucional, foi o segundo elemento de desordem lançado pelo Poder Executivo ao solo da historia republicana.

O Senado não esqueceu ainda os factos de 10 de Abril de 1892.

A historia a este respeito já é hoje bastante antiga para podermos reconhecer que os perigos, nos quaes se suppunha achar-se então envolvido o Poder Executivo, eram imaginarios; que, se alguma coisa havia de ameaçador, alguma coisa capaz de perturbar ligeiramente a ordem publica, o uso da autoridade policial e da previdencia policial, bem applicados, teria sido sufficiente para prevenir, dispensando ao Governo o emprego das medidas arbitrarías e violentas, por elle vibradas contra altas dignidades do exercito, contra membros do Congresso, contra funcionarios, cuja vitaliciedade era assegurada pelo nosso direito constitucional.

Eis a quarta perturbação da ordem publica, devida, não a membros do Congresso, não ás nossas responsabilidades, mas a esse deshabito das instituições liberaes, que é o mal dos Governos da nossa terra, a essa precipitação, que tão facilmente, entre nós, arrebatá o poder ás medidas extremas, sem lhe deixar tempo a que reflecta, a que pese, a que examine, a que se previna contra os proprios amigos e sobretudo contra si mesmo, porque a mais fatal origem dos erros dos Governos está em volta de nós e dentro em nós proprios.

Após esses factos, enfrentamos nós com a primeira emergência grave, real, a que a autoridade republicana se achou exposta neste paiz: a revolta de 1893. Para o Poder Executivo, para os responsaveis pela ordem publica e pela tranquillidade do paiz, era indubitavelmente a occasião de pôr em pratica todos os meios constitucionaes para se desempenharem do seu dever. Nunca o estado de sitio foi mais bem applicado, nem seria dispensavel jamais em circumstancias tão graves como aquellas.

Mas, um olhar retrospectivo á historia republicana mostrará facilmente as responsabilidades inconstitucionaes do Poder Executivo no character desse movimento, cuja debellação lhe seria impossivel obter sem o emprego das medidas extremas de salvação publica. Era a força armada que se insurgia contra o Governo, mas o principio da insurreição lhe fôra soprado no animo, não por nós, não pelo orador, que contra elle prégou sempre, não por elle, que na imprensa, no Parlamento e na tribuna judiciaria defendeu sempre a observancia estricta da lei, mas por aquelles que tinham feito com a força publica a revolução de 23 de Novembro, por aquelles que pela força publica tinham dissolvido os Governos Estadoaes. Se o Governo Republicano, encetando uma nova éra, não tivesse tantas vezes utilizado, fôra da lei e da Constituição, a força armada para as empresas da sua politica, a revolução de Setembro não se teria dado; ella se fez em nome de uma reacção constitucional, como se fizera a de 23 de Novembro, porque desde o momento em que reconhecemos ás armas o direito de julgar a politica e intervir nas instituições, ellas são o supremo juiz. As consequencias dessa doutrina são tão legitimas em 1893, como tinham sido em 1891.

Passo a passo, neste longo estudo, acompanhou o orador constantemente as pegadas do Poder Executivo na sua influencia incessante em detrimento do principio da autoridade que elle suppõe, que elle inculca regularmente, mas de que tem sido neste paiz o mais constante e perigoso inimigo. Está-se na ultima phase, nos tempos mais proximos que o

orador não pôde traduzir sem ser infiel á verdade, sem declarar uma lacuna indesculpavel nestes abusos historicos, provocados pela doutrina do seu honrado collega. Está-se diante do attentado de 5 de Novembro, uma ameaça ao principio da autoridade, uma de suas altas personificações, na entidade do Presidente da Republica. Mas, quem deixou enfraquecer o principio da autoridade ao ponto de ficar ao alcance dos golpes de conspirações tão ineptas, rasteiras e dementes como esta?

O attentado de 5 de Novembro é filho legitimo da impunidade do attentado de 6 de Março. Saiu do mesmo nucleo, foi attribuido ás mesmas influencias e participava evidentemente do mesmo character. Quando esta Capital assistiu aos acontecimentos odiosos de 6 de Março, a figura mais compromettida nelles era o poder publico pela sua ausencia, pela sua inercia, pelo seu descumprimento do dever. Houve um Ministro (1) que se salvou arrostando nas ruas com a sua pessoa, com o risco talvez da sua vida, a furia da mashorca. Mas esta circumstancia mesmo é o mais terrivel dos argumentos contra a responsabilidade do Governo. A simples presença de um Ministro inerme, só, desacompanhado, foi bastante para serenar tudo. Ninguem tentou contra a sua pessoa, contra a sua autoridade, contra a sua segurança. Mas antes que esse Ministro ousasse apresentar-se nas ruas com risco de sua pessoa, affrontando o delirio das massas, tinham-se dado acontecimentos que a policia devia conhecer e que não podia deixar de conhecer, que o Governo sabia ou devia saber, acontecimentos desses, cuja ignorancia não se desculpa nem á policia nem ao Governo.

Quando se perpetrrou o assassinio de um cidadão brasileiro (2), sob o pretexto de que era um monarchista e de que esteve alliado aos loucos de Canudos, quando em uma das praças mais frequentadas desta Cidade, depois de destruidas tres typographias de jornaes, com os restos dessas

---

(1) O sr. AMARO CAVALCANTI (Nota de H. P.).

(2) GENTIL DE CASTRO (Nota de H. P.).

typographias destruidas se armou uma fogueira, havia ali mesmo, ao lado do crime, na sua exposição mais escandalosa e insolente, um destacamento de cavallaria, que assistia de braços cruzados o acto.

Passaram-se nada menos de oito mezes até que a garruha de Marcellino Bispo viesse espertar a policia. Foi então que a autoridade publica despertou. A quem cabe, porém, evidentemente, a responsabilidade do attentado de 5 de Novembro, senão áquelles que eram conniventes no attentado de 6 de Março? Estes crimes não devem portanto ser lançados á conta dos germens de desordens que ameaçam o principio da autoridade, mas á fraqueza ou cobardia do Governo, que só tem força contra os fracos que contam com a justiça, com a lei e com os privilegios constitucionaes.

Mas, Senhores, nem o extremeção do attentado de 5 de Novembro foi sufficiente para despertar de todo esse principio de autoridade, que não quer acordar, senão para manejar violentamente o estado de sitio. Deram-lhe o estado de sitio; deu-se-lhe, o orador o deu tambem.

Como, porém, o principio de autoridade se houve no manejo desta arma? De modo intelligente? De modo legal? Não quer adiantar-se. Ha um terreno delicado, neste momento, terreno que se deve deixar á acção da justiça. Os accusados, como réus desse attentado, hão de comparecer perante ella. Não quer por apreciações suas talvez enfraquecer a causa da ordem e da justiça, no plenario perante o qual elles vão comparecer.

Em quanto os tribunaes não se pronunciarem, não lhe é licito discutir o papel da policia, o papel do Governo neste assumpto. Mas crê não irá muito longe, crê não violará as razões de melindres tão evidentes nesta questão, limitando-se a dizer que, no caso da faculdade da arma conferida ao Governo pelo estado de sitio, elle soube defender-se mal, não empregou convenientemente as faculdades legaes, exorbitou das que a lei lhe permittia; e excedendo-se, abusando, exorbitando, enfraqueceu o principio da autoridade, em cuja defesa falou hontem o nobre Senador pela Bahia.

Lançando um olhar de synthese por esse periodo historico, que vem de 1891 a 1898, quando foi que esse principio da autoridade, tão criminoso sempre, tão prompto em se enfraquecer a si mesmo, quando foi que elle encontrou embaraço no Congresso republicano?

Em 1893, as medidas de excepção foram logo espontaneamente offerecidas pelo Parlamento. Em 1894 todas as prorogações do estado de sitio reclamadas foram dadas sem embaraço. Em 1897 votou-se o estado de sitio...

O sr. L. OITICICA — Com a maxima urgencia.

O sr. A. AZEREDO — No mesmo dia, em 12 horas.

O sr. RUY BARBOSA — Não se conhece um facto serio que justifique hoje os receios do honrado Senador.

O sr. A. AZEREDO — E V. Ex. esquece o que se está dando agora no Rio Grande do Sul, o que ali está praticando uma autoridade militar.

O sr. R. BARCELLOS — Apoiado; o que ali se está fazendo, diz-se que é em nome do principio da autoridade.

O sr. RUY BARBOSA — O facto a que allude o nobre senador por Matto Grosso é de natureza tal que não podemos precipitar sobre elle o nosso juizo.

O sr. PAULA E SOUSA — Apoiado.

O sr. RUY BARBOSA — Acredito que o Governo da Republica, ponderadas as circumstancias, estudados os problemas que a situação actual do Rio Grande do Sul suscita, saberá cumprir o seu dever...

O sr. PAULA E SOUSA — E' de esperar.

O sr. RUY BARBOSA — ... attendida, por um lado, a autoridade do Governo da União, e, por outro, a independencia do principio dos Governos dos Estados.

Se ha uma coisa a estranhar na nossa historia politica, pelo menos, é esta a impressão causada no meu espirito, e que se ha um poder forte, um poder omnipotente, cujo pedido de faculdades não se possa tomar ao serio, um poder que só carece de ser limitado, contra o qual os direitos constitucionaes têm necessidade de se rodear de novas garantias, é o Poder Executivo.

Não pertenço á escola daquelles que suffragam a omnipotencia do Poder Legislativo. Neste regimen todos os poderes são necessariamente limitados. O Poder Legislativo deve sel-o, como o Poder Executivo. Não conheço mais odiosa tyrannia do que a tyrannia das convenções; não conheço outra mais odiosa, mais cheia de perigos, mais sanguinaria, mais capaz de crimes violentos e de excessos estupendos. Estamos, porém, felizmente, no Brasil, longe da possibilidade razoavel desses perigos; e se devemos limitar o Poder Legislativo, é pelas barreiras que o regimen republicano naturalmente lhe põe. A independencia do Poder Legislativo não pôde ter limites no arbitrio do Poder Executivo; o arbitrio do Poder Executivo não pôde ser o limite constitucional da independencia do Poder Legislativo.

No uso do estado de sitio, é preciso não esquecel-o, o Poder Executivo não emprega uma faculdade propria, mas exercita uma autoridade que lhe é delegada pelo Congresso; é uma faculdade que o Poder Executivo exercita como representante do Poder Legislativo.

Se assim é, o Poder Executivo não tem o direito de munir-se de armadilhas contra o Congresso; é o Congresso que tem o direito logico de se cercar de garantias contra a acção do Poder Executivo. Esta é a doutrina; esta é a verdade; este é o principio salutar em que se devem firmar os futuros Governos, para que o paiz confie em sua sinceridade na observancia das leis.

Porque o maior serviço, que se pôde prestar hoje ao credito deste paiz, o serviço preliminar, sem o qual todos os outros serviços são inuteis, é o de gravar bem fundo na consciencia publica, é imprimir bem intimamente na opinião nacional e na opinião extra-nacional, a impossibilidade de futuras perturbações, não pelas ameaças do estado de sitio, mas pela confiança do povo nas instituições republicanas, pela tranquillidade do espirito publico, diante da tolerancia dos futuros Governos.

Se por este caminho não se salvar a ordem publica, ninguém a salvará. A propria espada, com os seus recursos pri-

vilegiados, seria incapaz de preservar da anarchia um paiz, onde a Republica não se pudesse manter senão pela comminação incessante do estado de sitio; e os Governos civis, tentados pelo exemplo das dictaduras militares, serão ludibrio miseravel do perigo criado pela sua propria precipitação e pela sua imprudencia, se não souberem assentar a sua tranquillidade futura na confiança publica e unicamente na observancia da lei.

E' a unica força daquelles cuja autoridade não se póde apoiar senão na justiça, na sinceridade e na honra das instituições lealmente observadas. (Discurso, no Senado, a 21 de Outubro de 1898, publicado na *Imprensa*, de 22 do mesmo mez. Não consta dos *Annaes*).

#### ANTIGAS OPINIÕES

Tenho, sr. Presidente, neste assumpto, opinião antiga, notoria, a respeito da qual ninguem, na esphera politica de nossa terra, poderá enganar-se. Sabe toda a gente o meu papel no começo deste regimen. Na época em que a resistencia ainda não tinha uma voz neste paiz, em que era ainda desconhecido o caminho dos Tribunaes para a reivindicação das garantias de nossa liberdade, bati á porta delles em nome da Constituição da Republica para lembrar aos Juizes o seu papel constitucional e indicar ao povo o caminho regular das reivindicações, que se não mancham no sangue.

Guardo com amor, com carinho, com saudade indelevel estas paginas de minha vida, que considero as mais caras; e estou certo que hoje ainda os meus peiores inimigos politicos, aquelles em cujo coração resta ainda alguma coisa da magnanimidade humana, hão de fazer justiça á utilidade da minha situação politica naquelles annos de luta em que, inspirado unicamente no genio do direito, eu procurava dar á Constituição, de que tinha sido um dos autores, a seriedade necessaria, para que ella pudesse ser neste paiz a garantia de nossas liberdades e a solida base do nosso futuro.

Nessa época, sr. Presidente, quando se decretou entre nós o estado de sitio de 10 de Abril, fui o advogado voluntario e espontaneo dos desterrados indefesos. O *habeas-corporis*, en-

tão requerido por mim, sr. Presidente, tinha um fundamento capital: eu levantava o principio, a regra constitucional de que, com a suspensão do estado de sitio, cessam seus effeitos e accrescentava, em relação aos membros do Congresso desterrados por essa occasião, outros principios constitucionaes, a meu ver não menos evidentes, — que o estado de sitio não suspende as immunidades parlamentares.

As palavras com que defendi a ultima destas opiniões vibravam a profunda convicção que em meu espirito as animava.

Permitta-me o Senado ler-lhe do meu discurso proferido ante o Supremo Tribunal, a 23 de Abril daquelle anno, alguns topicos relativos a este assumpto:

“Se o Executivo póde furtar, sem este correctivo que vos venho pedir, um voto, que seja, á representação nacional, essa unidade de arbitrio, de invasão, bastar-lhe-á, para annullar a independencia da legislatura. A Republica, em França, não prevaleceu por *um* voto apenas da maioria? A actual Constituição dos Estados Unidos não deveu o seu triumpho na Convenção do Estado de Nova York, apenas á maioria de *tres* votos? O Governo que puder arrancar a uma Assembléa um só dos seus membros, é senhor da sua maioria. O recurso contra esse abuso ha de estar, pois, necessariamente fóra dessa corporação, que elle se arrogou a faculdade de retalhar.

“Se a autoridade exclusiva nas questões suscitadas pelo estado de sitio fosse o Congresso, a consequencia fatal, irresistivel, evidente como a vida e como a morte, seria a immunidade absoluta dos representantes da nação, ás medidas repressivas do Governo durante o estado de sitio. Porque, srs. Juizes, repugna ao mais rasteiro senso commum constituir um Tribunal para julgar os actos de um poder, e dar a esse poder o direito de sequestrar os membros desse Tribunal.

“Se isto não é obvio, se isto não é inquestionavel, então toda a justiça é arbitrio, toda logica é engano. Sustentar que fóra do Congresso não ha recurso contra as aberrações da suspensão de garantias, abusada pelo Governo, é admittir, ao mesmo tempo, ao Governo a faculdade de riscar desse

cargo os votos suspeitos de hostilidade ao abuso, é mofar da nação, que nos ouve, ou fazer da Constituição Republicana um typo alvar de ridiculo e imbecilidade entre as mais grotescas invenções do cretinismo politico.

“Não importa o numero dos votos inhabilitados. O que importa é a possibilidade, reconhecida ao Presidente da Republica, de inhabilitar-os. Se esta possibilidade é legal, a Constituição é uma indignidade, porque põe a legislatura aos pés do Executivo, e reduz o Poder Judiciario a testemunha inutil dessa farça democratica. Se é illegal, mas não tem correcção de justiça, nesse caso, pela mesma faculdade com que limitou a 11 as sequestrações, o Governo podia, poderá, quando quizer, estender-lhes o numero a 50, a 100, a 200, absorver a maioria constitucional do Congresso, inhibindo de funcionar, condemnar, se lhe convier, á reclusão policial, a totalidade delle. Porque não? Onde está o limite juridico a esse arbitrio, se esse arbitrio é juridico? E, se ha limite, onde pôde estar elle, racionalmente, a não ser em um poder estranho á esphera das demasias desse arbitrio”?

Tal era, senhores, a minha opinião e a linguagem com que a defendi, não perante multidões, perante a praça publica, mas no fôro, em presença dos Juizes, dos guardas da lei, dos arbitros da Constituição Republicana...

O Senado conhece que, nesta época, a minha opinião teve ali a ventura apenas de um voto, grande voto, que exprimia naquella época a maior das heroicidades judiciarias, voto de um Ministro, cuja estatura judicial nos nossos annaes não têm cessado de crescer constantemente até hoje.

O sr. MARTINHO GARCEZ — Muito bem.

O sr. RUY BARBOSA — Mas fui vencido, sr. Presidente, tendo apenas conseguido reunir um voto.

Dois annos depois, numa época não menos memoravel, o Supremo Tribunal Federal se retratava desta jurisprudencia, não quanto ás immunidades parlamentares, é certo, mas quanto ao principio formulado por mim, de que com a cessação do estado de sitio terminavam os seus effeitos.

Innumeros, sr. Presidente, foram os *habeas-corpus* concedidos pelo Supremo Tribunal em 1894, por ocasião de levantar-se nesta Capital o estado de sitio, decretado para repressão da revolta, firmando-se este principio de maneira definitiva.

Tres annos mais tarde surgiam os acontecimentos de 1897. O tempo dera aos meus antigos adversarios margem para reflectir, e, então, a minha opinião de 1892 já não era classificada a heresia, o escandalo, o crime daquelles tempos, em que a minha individualidade se apontava como um brulote de sedição, empenhado em converter em servos de minhas paixões os Tribunaes Federaes.

Em 1897, com o estado de sitio, então decretado, e decretado com o apoio do meu voto, aqui e nos Tribunaes se suscitou de novo a questão quanto a ambas as regras constitucionaes por mim formuladas em 1892.

Aqui no Senado, pronunciando-me a respeito da medida solicitada pelo Poder Executivo, tive occasião de apoiar uma emenda apresentada a esta Casa, por um representante, se me não engano, da Parahyba...

O sr. JULIO FROTA — Do Rio Grande do Norte.

O sr. RUY BARBOSA — ... do Rio Grande do Norte, o sr. ALMINO AFFONSO.

Respondera-se-me em debate que a emenda era escusada, porque se considerava envolvida nos termos da medida esta restricção constitucional. Creio, porém, que este não foi o voto do Congresso, e que os termos do projecto, cuja redacção, aliás, não tenho presente, consagrava opinião directamente opposta á minha, sujeitando ao estado de sitio os membros do Congresso.

Mas, perante o Supremo Tribunal Federal, senhores, no *habeas-corpus* que tive a honra de requerer em favor dos presos daquella época, insisti na minha opinião de 1892 e tive ensejo de reiteral-a com a mesma nitidez e com a mesma firmeza.

Eis em que termos:

“Fundamentando esta supplica”, dizia eu, “em obediência ao que lhe impõe o decreto n. 484, art. 46 C, não se deterá o impetrante na consideração de serem membros da representação nacional tres dos pacientes, uma vez que, não respeitando nelles esse character, obrou o Governo de accordo com os termos, em que, a esse respeito, se pronunciou, ao deliberar o estado de sitio, o Congresso onde, contra o voto em que persiste e persistirá o supplicante, vingou o parecer inconstitucional, de que a decretação do estado de sitio suspende as immunidades parlamentares”.

Não se admittiu, porém, sr. Presidente, no julgamento desse *habeas-corpus*, a doutrina constitucional por mim adogada.

O accordão proferido por aquelle Tribunal em 23 de Março de 1898 rejeitou essa doutrina, mantendo as medidas de excepção, impostas a membros do Congresso.

Poucos dias depois o Tribunal, não desfalcado como o fôra ao proferir a primeira decisão, mas, já então pleno ou quasi pleno, abraçou francamente a doutrina constitucional, acceitou não só o principio de que com a terminação do estado de sitio cessam os seus effeitos; mas tambem a regra de que o estado de sitio não suspende as immunidades parlamentares.

O segundo accordão foi proferido em 16 de Abril deste anno, isto é, 23 ou 24 dias após o primeiro.

Nesse accordão, eis como se annunciava o Tribunal em um dos seus primeiros considerandos:

“A immunidade”, dizia o Supremo Tribunal Federal, “inherente á funcção de legislar, importa essencialmente á autonomia e independencia do Poder Legislativo, de sorte que não póde estar incluída entre as garantias constitucionaes que o estado de sitio suspende, nos termos do art. 80 da Constituição, pois, de outro modo, se ao Poder Executivo fosse licito arredar de suas cadeiras Deputados e Senadores, ficaria á mercê do seu arbitrio, e, por isso mesmo, annullada a independencia desse outro poder politico, órgão, como elle, da soberania nacional (Const., art. 15), e o estado de sitio,

cujo fim é defender a autoridade e livre funcionamento dos poderes constituídos, converter-se-ia em meio de oppressão, senão de destruição de um delles (sentença de 15 de Dezembro de 1893, da Suprema Côrte Argentina, no recurso de *habeas-corporis* do Senador ALEM) ”.

Vê o Senado a energia desta linguagem. Não era menor ou não era menos vibrante do que a minha, solicitando em 1892, pelos mesmos fundamentos, o *habeas-corporis* então rejeitado.

O aresto, sr. Presidente, passou por sete votos contra seis. Força é advertir, entretanto, que dos sete votos, cujo concurso constituia esta maioria, sómente seis acceitaram expressamente a opinião de que o estado de sitio não suspende as garantias parlamentares. O setimo, o sr. AMERICO LOBO, justificando o seu voto, tomou unicamente por fundamento a regra de que, com a suspensão do estado de sitio, cessam os seus effeitos. E contra essa maioria de sete votos, um dos quaes discrepava contra o ponto ora em discussão, assignaram vencidos da parte opposta seis membros daquelle Tribunal.

Eis, sr. Presidente, portanto, a situação real da jurisprudencia, acerca desta questão constitucional.

O accordão é lavrado pela penna do sr. Ministro LUCIO DE MENDONÇA. Reunia os votos dos srs. JOÃO BARBALHO, MACE-DO SOARES, MANOEL MURTINHO, HERMINIO DO ESPIRITO SANTO, PEREIRA FRANCO e AMERICO LOBO, dos quaes este ultimo parece que divergente no tocante á questão das immunidades parlamentares, visto que não se limitou a assignar com a maioria vencedora e, formulando fundamentos seus, nelles apenas se referiu ao principio de que os effeitos do estado de sitio terminam com a sua duração.

Ora, para esse resultado concorreu principalmente a minha opinião, a quem, neste assumpto, coube a iniciativa, a persistencia e a luta durante longos annos. Claro está, pois, que eu não podia ter renunciado a essa opinião ao menos sem a franqueza declarada com que costume proceder em todos os meus actos. E' dos homens politicos mudar; mudar é tam-

**bem dos philosophos, é tambem dos juristas, é de todos os espiritos humanos.**

As paginas dos maiores mestres da sciencia dos juristas, desses mesmos a quem precisamente agora se trata de erguer estatuas, estão cheias de retratações de mudanças de opinião, abertamente confessadas, sem que ninguem nellas possa ver prova de volubilidade ou fraqueza.

Os annaes forenses, os archivos de todos os Tribunaes, dos mais altos do mundo, estão cheios de variações dos maiores magistrados, daquelles que têm honrado o direito e a jurisprudencia com essas decisões que fazem época, que a historia perpetua e a gratidão dos homens eterniza no seu coração.

Os MANSFIELDS, OS MARSHALLS, todos esses grandes interpretes do constitucionalismo na Inglaterra e nos Estados Unidos, mudaram muitas vezes; a jurisprudencia está cheia de curvas, de retrocessos nas questões mais graves, nos assumptos mais vitaes do paiz, aquelles que interessam a sua Constituição, a sua politica e as suas finanças.

Nas proprias questões, que interessam o credito publico, aos impostos e aos orçamentos, as decisões do Supremo Tribunal Federal têm variado muitas vezes, sem que por isso o Supremo Tribunal Federal deixe de ser a maior e a mais veneranda magistratura do mundo.

E' justo, pois, senhores, que eu tambem tenha o direito, na minha fraqueza, de mudar e... de mudar muitas vezes. Mas quando o faço, é sempre com a mais aberta franqueza, procurando communicar aos que hão de julgar-me, os motivos, que na minha consciencia actuaram para a mudança.

Eu não podia, portanto, ter vindo aqui sorrateiramente alijar em obediencia a um Governo, que prezo, e que por isso mesmo não sou capaz de manchar com voto indigno, alijar opiniões, para mim sagradas, por sacrificios e o ridiculo dos indignos não desmerece, nem deante dos homens de bem, nem menos deante de minha consciencia, que não se regula se não pelos seus dictames.

O paiz conhecia, o Senado conhece as minhas opiniões neste assumpto. Ainda quando eu, silenciosamente, aqui tivesse vindo conceder ao Governo meu voto nesta materia, claro estava que era com as reservas de minhas opiniões, notoriamente defendidas.

Creio não haver nesta Casa um só de meus collegas que me não faça esta justiça, como eu a elles a faria. Mas não é verdade, sr. Presidente, não é verdade que eu votasse em silencio. Não é verdade que eu deixasse de enunciar as reservas devidas.

Até á vespera da sessão em que aqui sobre o assumpto deliberámos, o que me constava é que o Governo até então não pensava ainda nas medidas excepçionaes, que depois lhe viemos a dar. Era natural. A importancia de situações como esta, não se conhece á primeira vista, debaixo das primeiras impressões. E' pouco a pouco que os Governos vão sondando e explorando o campo da realidade, para lhe conhecer a gravidade e a extensão, para lhe medir os perigos e calcular a importancia das armas de que têm necessidade para se defender contra a desordem.

Era natural que nos primeiros momentos, ante a felicidade com que a sedição foi debellada, o Governo se considerasse bastantemente armado pela sua autoridade moral e pela força material que o cercava, para levar a repressão aos limites das suas necessidades razoaveis. No dia seguinte, porém, sr. Presidente, ao chegar a esta Casa — porque não tive a honra de estar, neste meio tempo, nem com o sr. Presidente da Republica, nem com alguns de seus Ministros, — no dia seguinte, quando já se abria a sessão, o meu honrado amigo, o nobre Senador pelo Estado de Matto Grosso, que, neste momento, se senta á minha direita, me communicou a deliberação em que estava o Governo, a convicção, a que elle tinha chegado, sobre a necessidade absoluta do estado de sitio.

O sr. A. AZEREDO — Apoiado.

O sr. RUY BARBOSA — A situação tinha-se revelado melhor; o Governo lhe conhecia mais precisamente a seriedade; os Ministros responsaveis pela acção consideravam esta arma

como indispensavel, e eu pensei como elles, quando o meu honrado amigo me fez sciente das circumstancias que levaram o Governo a essa convicção.

O sr. A. AZEREDO — Apoiado.

O sr. RUY BARBOSA — E eu pensei como elles. Mas a sessão abriu-se, immediatamente teve a palavra o nobre Senador pelo Districto Federal, o sr. BARATA RIBEIRO, e em seguida a elle o nobre Senador pelo Rio Grande do Sul, autor do projecto do sitio.

Este projecto não teve debate, ia-se encerrar silenciosamente a discussão, quando eu, forçado pela circumstancia peculiar á minha situação, pedi a palavra.

Claro está que não tivera nem cinco minutos para coordenar idéas; falei ao desalinho, á mercê das impressões que me acudiam ao espirito. Mais de uma vez tive ensejo de pedir ao Senado a sua benevolencia para a desconnexão do discurso que lhe tomava o tempo. Não obstante, terminei fazendo a respeito das minhas opiniões as reservas devidas.

Sabem todos que o meu discurso ainda não foi impresso. Deram os jornaes succinto, succintissimo resumo, mas o Senado inteiro me ouviu quando eu dizia que concedia o meu voto ao estado de sitio dentro dos limites constitucionaes, dentro das restricções constitucionaes que em 1892 e em 1897 eu havia defendido.

Disse-o e repito-o. As notas tachygraphicas o consignam. As minhas reservas foram, portanto, expressas e formaes.

O sr. A. AZEREDO — Apoiado.

O sr. RUY BARBOSA — Terminando o meu discurso, tive occasião de o conferir com o honrado Senador por Matto Grosso, e ainda nessa occasião, abrindo-me com elle, manifestei que a medida outorgada pelo Senado não armava o Governo contra os membros do Congresso.

O sr. A. AZEREDO — E' verdade; V. Ex. m'õ disse.

O sr. RUY BARBOSA — Dizem que nesse caso o Congresso devia ter completado as medidas solicitadas pelo Poder Executivo, para que ellas pudessem ter o alcance pratico e a plenitude sufficiente.

Mas, senhores, o Congresso não podia fazer o impossível. Esta medida elle não a podia dar ao Governo, porque a Constituição não lh'o permite.

A faculdade para autorizar-a está regulada pelo art. 20, não se póde exercel-a senão quando o processo tem chegado á phase definida, em presença da qual o interessado solicita a licença para processar o accusado.

Claro está que, se nós, por um addendo ao projecto de estado de sitio, fossemos autorizar préviamente o Governo a prender membros desta e da outra Casa, commetteríamos uma grande violação do pacto republicano, não só porque a oportunidade constitucional de exercer esta prerogativa só se verifica na phase em que o processo se acha constitucionalmente amadurecido, nos termos do art. 20 da Constituição, como porque, sendo uma attribuição de cada uma das duas Casas do Congresso em relação aos seus membros, não podia ser collectivamente exercida pelo Congresso relativamente aos membros de uma e outra Casa.

O Congresso, portanto, sr. Presidente, fez o que podia fazer. As reservas constitucionaes, pela minha parte, as dei-xei consignadas. Nem podia propor, porque era humanamente impossível, outras medidas com as quaes o Governo ficasse habilitado a prender membros do Congresso envolvidos na conspiração.

Praticamente o caso se me afigurava facil; as circumstancias em que esses membros do Congresso se achavam iniciados no crime do dia 14 facilitavam a policia e o Poder Executivo reunir os elementos sufficientes para solicitar a licença e prender esses membros do Congresso, e dentre em poucos dias, sem perturbação alguma para os interesses, de cuja segurança tratava o Governo, essa repressão seria completa pela prisão desses membros do Congresso (Discurso no Senado a 24 de Novembro de 1904. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1.º de Novembro a 30 de Dezembro de 1904, v. III, Rio, 1905, ps. 160-164).

## COMMOÇÃO INTESTINA

Mandando archivar o inquerito militar, declara (o Governo) não haver elle apurado responsabilidade nenhuma; mandando encerrar o inquerito civil, confessa nelle mais ou menos identicamente que nenhuma responsabilidade se apurou. E, não obstante, é precisamente nesta occasião que o Governo proroga o estado de sitio, não por dois dias, não por duas semanas, não por dois mezes, mas por meio anno, por toda a duração da futura sessão legislativa e ainda durante as prorogações ulteriores.

Eis aonde nos conduzem as theorias sustentadas pela honrada Commissão de Constituição e Diplomacia. Ellas nos levam a estes extremos de impiedade e selvageria, em que, depois de mezes de prisão imposta a cidadãos livres, voltam elles ao gozo de seus direitos, sem que lhes digam os motivos por que soffreram esta restricção á sua liberdade. Mais um vexame para a sociedade inteira se revela, embora sem justificação nenhuma, prorogando-se o estado de sitio pelo numero de mezes em que, segundo os interesses do Governo, convem sustental-o.

A theoria do estado de sitio sustentada pelos órgãos officiaes nos arrasta a estas consequencias.

Mas, senhores, esta é a verdadeira theoria, a theoria constitucional?

Peço licença para mostrar como a julga o commentador da nossa Contituição, a quem o honrado Relator da Commissão de Constituição e Diplomacia hoje, aqui, se referiu em termos tão elogiosos e justos. Eis como se exprime, interpretando essa fórma constitucional, o sr. JOÃO BARBALHO:

“Art. 34. *Commoção intestina.*

“E de tamanha gravidade, e de tão arriscadas consequencias é essa “commoção intestina”, a que a Constituição se refere, que ella quiz equiparal-a aqui á propria guerra ou aggressão estrangeira, estendendo a ambas a mesma extraordinaria providencia. Tanto ameaçam “a segurança da Republica”, e tão grande perigo fazem correr á patria, que se

consideram iguaes, e se irmanam quanto ao seu alcance e consequencias é, tambem, quanto á urgencia do emprego de meios promptos, energicos e sufficientemente efficazes para por-se-lhes termo. E bem se vê dahi que, para admittir e justificar o emprego de uma providencia dessa natureza, criada para uma situação de guerra (da qual até tirou o nome de “estado de sitio”), é preciso que a “commoção intestina”, a ella para esse effeito equiparada, assuma proporções taes, “que o perigo para a Patria tamanho seja, como o que ella corre com a guerra e que não possa ser destruido senão com os meios usados nesta”.

“Não se póde entender de outro modo a Constituição neste ponto.

“Que gráu de criterio, de senso commum, se poderia, com effeito, attribuir a legisladores, que em uma Constituição tivessem criado tal providencia, “que é o maior dos vexames para os povos e o holocausto da liberdade individual”, e deixassem ao Governo o arbitrio de usar á sua vontade desse descommunal poder, quer no caso de salvação da patria em momento supremo, quer tambem fóra desse caso excepcional, em situação na qual bastam as faculdades ordinarias da autoridade? Os constructores da obra constitucional teriam, deste feittio, edificado a dictadura, e não a cidadella e baluarte da liberdade e do direito: se de boa fé, teriam sido simplesmente ineptos; se de caso pensado, traidores.

“Assim que, é preciso, ou restringir a este conceito a expressão “commoção intestina”, ou confessar que a Constituição é ré do mais extravagante dos absurdos.

“Ora, que “commoção intestina” é a que para este effeito se póde comparar á guerra e invasão estrangeira? Na ordem dos factos desta natureza, não encontramos mais que um deste jaz — “a guerra intestina”. E, realmente, que se possa equiparar a uma guerra só alguma outra guerra! A situação que requer o emprego de medidas singulares, fóra do commum, travadas de arbitrio, e permittindo violencias, só póde ser o estado de guerra, quer por aggressão estrangei-

ra, quer por levantamento á mão armada no paiz (guerra intestina), que o euphemismo da Constituição chama de "commoção".

"O Codigo Penal cogita de motim, tumulto, assuada, ajuntamento illicito, sedição e conspiração (arts. 109, § 2.º, 114, 115, 116 e 119), e, para reprimir as mais graves dessas perturbações da ordem, confere á autoridade o poder de contra ellas ir até ao emprego da força armada e da prisão preventiva, sem mandado de juiz (art. 121).

"E certo ninguem dirá que para casos taes, achando-se dest'arte perfeitamente aparelhada a autoridade, fosse autorizado o uso da medida extraordinaria do sitio; ahi está tudo já providenciado e por modo a agir a autoridade com toda a energia e efficacia, sem ser preciso recorrer a outros meios. O sitio não pôde ser, portanto, senão para caso ainda de maior gravidade, e esse não é senão a rebellião, a revolução, a guerra intestina, que compromette, não já a ordem publica sómente, mas a propria "segurança da Republica".

"Se recorrermos ao direito publico norte americano, matriz do nosso, acharemos apoio a essa opinião. "O privilegio de ordem de *habeas-corpus* não se suspenderá senão quando o exigir a segurança publica, "em casos de rebellião" ou invasão (Const., art. 1.º, sec. 9, n. 2").

"E nenhuma razão ha para admittir-se que, adoptando uma similhante disposição, os nossos constituintes tenham querido modifical-a em desproveito da liberdade individual e desta se mostrassem menos zelosos que os americanos do norte.

"O intuito, seguramente, foi o mesmo, e a providencia consagrada não pôde ampliar-se a mais largo ambito aqui do que ali. Por isso foi com toda a razão que pôde um dos autores da nossa Constituição, com a sua indisputavel e não igualada competencia..."

Sou obrigado a repetir essas lisonjeiras opiniões do sr. João BARBALHO a meu respeito. S. Ex. acha que sou competente para essas coisas; não me considera um simples semeador de doutrinas inconvenientes e facciosas. S. Ex. considera

indisputavel e não igualavel minha competencia, e me cita neste topico do meu livro sobre o estado de sitio.

(Lé) A clausula “commoção intestina” sobresaee, no texto, parede meia (permitta-se a phrase) com a clausula “invasão estrangeira”, cradaas, unidas, geminadas uma á outra.

O perigo que se quer prevenir é esse perigo anomalo e supremo, de que nos dá medida a hypothese “da invasão estrangeira”. Com essa calamidade a lei associa e equipara “a commoção intestina”. A equivalencia é manifesta e incontestavel. O mal de que se quer precatur o paiz é o mesmo: o risco imminente da Republica. Esse risco póde nascer de uma destas duas origens: commoção intestina ou invasão estrangeira. Logo, para que, na accepção do texto, se dê a commoção intestina, é preciso que as perturbações que a caracterizam sejam analogas, pela gravidade, ás que acompanham a presença do inimigo no territorio do paiz (RUY BARBOSA. *O Estado de Sitio, sua Natureza, seus Effeitos, seus Limites*, p. 36). ”.

E, depois de me citar, prosegue JOÃO BARBALHO:

“Finalmente, se remontarmos-nos ao regimen imperial, nelle acharemos a suspensão de garantias autorizada para os casos de “rebellião”, ou invasão de inimigos, pedindo-o a segurança do Estado (Constituição art. 179, § 35.). E será admissivel que a Constituição Republicana tenha sido, em assumpto desta natureza, menos cautelosa, menos ciosa do que a do Imperio”? (JOÃO BARBALHO: *Commentarios*, ps. 119 e 120).

Estas idéas não são novas para o Senado; são as que no seu projecto aqui votado em 1898 foram consignadas em um artigo especial, onde se diz que “nos casos de insurreição armada de pessoas do povo ou de representantes da força publica. quer de terra, quer de mar, ou de conspiração, em que estejam envolvidos os agentes da força armada ou autoridades militares, de modo que abale a confiança do Governo no seu concurso para a repressão e que se puder considerar verificada a commoção intestina, de que trata o art. 80 da Constituição”.

Neste projecto, portanto, o que se estabeleceu é que é indispensavel para a commoção intestina ou a insurreição armada, ou a conspiração, quando esta fôr apoiada pelos agentes da força armada e pelas autoridades militares, de modo que abale a confiança do Governo no seu concurso para a repressão.

Ora, no caso actual, nenhuma das autoridades militares, nenhum dos elementos da força armada militava contra o Governo, como elle tem timbrado em fazer sentir nas suas mensagens, nos inqueritos, nos documentos officiaes e em todas as notas publicadas a este respeito pelos seus agentes.

#### O ESTADO DE SITIO E' MEDIDA REPRESSIVA, E NÃO PRE- VENTIVA

Este projecto, senhores, teve parecer favoravel da Commissão de Legislação e Justiça, na Camara dos Deputados, parecer firmado, entre outros, pelos srs. MARTINS JUNIOR, como relator; LUIZ DOMINGUES, ALFREDO PINTO e XAVIER DA SILVEIRA. Nelle a Commissão defende amplamente o projecto contra a natureza repressiva do estado de sitio. Depois de transcrever alguns topicos do meu discurso sobre estado de sitio, conclue assim:

“E, se de algum reforço mais estas precisam, é o caso de pedir a outras legislações o subsidio de suas disposições sobre o assumpto. Deixando de parte a Constituição Argentina, que se expressa quasi nos mesmos termos da nossa, leiamos o que diz a respeito a Constituição dos Estado Unidos.

Eis o texto:

“O privilegio da ordem de *habeas-corpus* não se estenderá senão em casos de “rebellião” ou invasão, quando a “segurança publica o requer” (art. 1.º, sec. 9.ª). Vejamos tambem o que diz a lei franceza de 4 de Abril de 1878, no seu art. 1.º. E' isto: “O estado de sitio não pôde ser declarado senão em casos de perigo imminente, resultante de uma

guerra estrangeira ou de “uma insurreição á mão armada”. “Estes textos são eloquentissimos, e quer por elles, quer pelos termos em que está concebido o art. 80 da Constituição de 24 de Fevereiro, somos levados a proclamar que a proposição do Senado consagrou, na especie, a boa doutrina. O estado de sitio é arma de repressão e não de prevenção, pois, para ser decretado por motivo de commoção intestina, é preciso que este tenha tomado a fórma de insurreição armada ou de conspiração capaz de subverter a ordem constitucional”.

A opinião do sr. ARISTIDES MILTON, nos seus commentarios, é a mesma:

“Commentando o art. 34, n. 21, da Constituição de 24 de Fevereiro, exprime-se assim o Dr. ARISTIDES MILTON:

“A declaração do estado de sitio é medida meramente repressiva ou preventiva tambem? — Divergem neste ponto os publicistas. Nossa lei, porém, “resolve pela negativa a questão” (A. MILTON, *Hist., Texto e Comment. da Const. do Brasil*).

Pediria licença para chamar a attenção de V. Ex., sr. Presidente, para a leitura que vou fazer. São palavras do nobre Presidente do Senado, apreciando as theorias hoje advoçadas aqui pela honrada Commissão de Constituição e Diplomacia, palavras de S. Ex., proferidas em 1897, no recinto desta Casa:

“Sr. Presidente, eu sou daquelles que pensam que a sociedade, estando ameaçada, perigando a ordem publica, as instituições, não ha vacilar, todos os poderes publicos, congregados, harmonicos, cohesos, devem procurar fortificar o Poder Executivo, que é o poder essencialmente agente na communhão social.

Em taes conjunturas, porém, é essencial que da parte daquelles que delegam ou votam a medida extrema, de tanta gravidade, *haja certeza de que existe verdadeiro perigo publico*, isto é, que a commoção social verifica-se de facto e que, se não for concedida uma providencia de tal excepcionalidade, *que importa inquestionavelmente no avassalamento do direito pela força, no recinto da prepotencia e do arbitrio, no*

*domínio do ferro contra a lei, a sociedade entrará em completa anarchia e a subversão das instituições será uma consequencia de discreta previsão. Do contrario, ao Poder Executivo ninguem póde, ninguem deve, embora tenha confiança plena e inteira no representante da autoridade publica, conferir um poder tão extenso, que representa o cancellamento, posto que provisorio, das liberdades publicas”.*

E’ com verdadeira satisfação que vejo as minhas idéas tão magnificamente expressas na eloquencia do nobre Presidente do Senado.

“Realmente, sr. Presidente, não estou convencido que haja commoção no paiz, e conspiração. Esta, se houve, já deixou de ter perigo, e vós todos sabeis que as conspirações não aterram quando não descobertas.

E se se tramou conspiração, ella já explodiu.

“Já se manifestou por um dos agentes, ou por um dos principaes, que está debaixo do poder da justiça. Portanto, a autoridade publica tem o fio conductor, para punir e annular o crime ou a ameaça.

A nossa Constituição é expressa e positiva, declarando que sómente em caso de commoção intestina ou invasão estrangeira é permittido o estado de sitio.

Ora, sr. Presidente, se a nossa lei fundamental determinou expressamente, precisou os casos em que devem ser suspensas as garantias, pergunto eu: como admittir, como sustentar a theoria formulada pelo illustre representante do Rio de Janeiro...”

Sabeis quem, srs. Senadores? O sr. QUINTINO BOCAYUVA, a cuja opinião se arrimava o nobre Relator da Commissão de Constituição e Diplomacia.

“... o illustre sr. QUINTINO BOCAYUVA, de que bastava a confiança do representante do Poder Executivo, para o Congresso Nacional votar a medida por aquelle solicitada?

Acho que é um perigo extraordinario, senão agora, para o futuro, a victoria desta doutrina. Bem comprehende o Senado que ficaria a nação sob a ameaça imminente de todas as vezes que o Chefe do Poder Executivo solicitasse do Con-

gresso a lei marcial, sem motivo algum por nós apreciavel, ou de si provados, pois S. Ex. não delimitou senão pela confiança ao Chefe do Poder Executivo o que nas mais das vezes é a expressão apaixonada do partidarismo, ou receio dos timidos ao portador da força — vermos o Congresso decretal-as sem mais exame, quasi automaticamente.

*Iriamos assim ferir profundamente a estructura constitucional da nossa patria, com este exemplo funesto, não só revelando pouco zelo em manter ao Poder Legislativo uma das suas attribuições mais importantes, como decidindo sobre materia que só deviamos resolver com inteiro conhecimento de causa e conscienciosamente”.*

O sr. ALFREDO ELLIS — Agora não é preciso.

O sr. RUY BARBOSA — “E’ esta a verdade. Senhores, nós, membros do Senado, ainda poderiamos ter garantias, mas o povo? Aquelles que não têm privilegio, nem prerogativas? Não é justo que seja bem meditada a medida que disser respeito á privação das liberdades publicas”?

O sr. RIBEIRO GONÇALVES — Magnifico discurso.

O sr. ALFREDO ELLIS — Palavras lapidares.

O sr. RUY BARBOSA — Depois desta leitura, não infligirei ao Senado o castigo de ouvir trechos de escriptos meus em sustentação das mesmas idéas.

Como sou averbado aqui, hoje, de homem mais ardente que reflexivo nas minhas opiniões, ha-de me permittir o honrado Relator da Commissão de Constituição e Diplomacia apadrinhar-me agora á sombra de um dos espiritos mais calmos e conservadores que já honraram as cadeiras do Senado. Refiro-me ao sr. Senador GONÇALVES CHAVES, eminente juriconsulto, constitucionalista provector, homem politico do mais alto quilate, cuja prudencia todos nesta Casa estavam habituados a conhecer.

Vêde, srs. Senadores, como se pronunciava elle sobre a doutrina que pretende imprimir ao estado de sitio o character de medida preventiva:

“Eu entendo (dizia elle em discurso nesta Casa), que, nesta materia, como em muitas outras, as soluções extremas

são prejudiciaes, que o estado de sitio, embora em sua essencia seja uma medida repressiva, póde ter tambem *effeitos* preventivos... A verdade é que o estado de sitio, reprimindo, previne muitas vezes, e debaixo deste ponto de vista é que se póde dizer que elle tem effeitos preventivos; em sua essencia, porém, é repressivo... Fôra principalmente preventivo e seria o regimen das suspeitas... E' justamente na violencia do ataque, é na insufficiencia dos meios de defesa, é na impossibilidade em que se vê o Poder Publico de garantir a ordem social, é nestas condições que o estado de sitio se justifica como medida de defesa social, correspondente á defesa individual... Por consequencia, o criterio do estado de sitio é, por incontestavel analogia, o criterio da legitima defesa, considerada recurso extremo. E se assim é, o caracter preventivo não póde constituir a sentença do estado de sitio. A legitima defesa é determinada pelo ataque: ninguem se constitue em legitima defesa, *prevenindo*... A verdade é esta: scientificamente, o estado de sitio é repressivo; o seu criterio juridico é justamente o criterio juridico da legitima defesa... Não é só pelo criterio juridico que o estado de sitio é uma medida repressiva; é mister ainda attender para os motivos politicos que determinaram a sua criação. Se o estado de sitio se filia ao regimen policial, se é preventivo, elle se assignalará, não como meio de defesa social, mas como formidavel instrumento de oppressão; quem manejar similhante instrumento, não se fará tyranno ou CESAR, se o não quizer. E' o arbitrio illimitado do poder, sob a égide da lei das suspeitas (*Annaes do Senado*, vol. III, p. 151 e seguintes)".

Nessa notavel oração parlamentar ainda se nos depa-ram outros topicos relevantes, onde aquelle nosso antigo companheiro nestas cadeiras, um dos ornamentos do Senado, em uma época em que os negocios publicos inspiravam mais attenção aos legisladores, se pronunciava com energia e sciencia contra a detestavel theoria do estado de sitio preventivo.

Apoiando a opinião do honrado Senador por Minas Ge-

raes, naquelle tempo, a Commissão da Camara dos Deputados, que sobre esse projecto consultou o seu parecer, acciitou sem restricção alguma as idéas daquelle eminente constitucionalista, louvando-as em palavras que constam deste trecho do relatorio apresentado á Camara dos Deputados:

“Estes dizeres do honrado autor do projecto são da maior justeza e subordinam-se á melhor orientação juridico-politica na materia em questão.

Se no terreno doutrinario são elles susceptiveis de discussão e impugnação, podendo dar logar a pareceres divergentes como os de AVELLANEDA, SARMIENTO, RAWISON e AL-CORTA, por um lado, e de TEJEDOR, QUINTANA, MARMOL e ARANJIO RUIZ, por outro lado, tal não póde nem deve acontecer entre nós, no departamento do direito publico escripto, onde o legislador constituinte deu expressamente um caracter repressivo ao estado de sitio. Reflecta-se bem sobre o § 2.º do art. 80 da nossa Constituição, e desapparecerá qualquer duvida: -- “este (o Poder Executivo) durante o estado de sitio, restringir-se-á nas medidas de *repressão* contra as pessoas a impôr...” “Ahi está, na palavra *repressão*, eloquentemente assignalada a natureza intima do estado de sitio: — uma reacção para fins de defesa e não uma acção com intuitos preventivos. E releva notar, neste ponto, que o estatuto de 24 de Fevereiro apartou-se do seu modelo mais proximo, que foi a Constituição Argentina. Esta, contendo disposição semelhante á nossa, não caracteriza de *repressivas* as medidas de detenção ou desterro, concedidas ao Poder Executivo. Eis os termos em que ella dispõe:

“Pero durante esta suspension no podrá el Presidente de la Republica condenar por si ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, á arrestarlas ó trasladarlas de un punto á otro de la confederacion” (Constituição Argentina, art. 23, *in fine*).

O nosso legislador constituinte, com este texto debaixo dos olhos não o reproduziu literalmente, como poderia fazer: em vez de falar simplesmente em medidas *referentes* ou *relativas ás pessoas*, disse: — *medidas contra as pessoas*. Sua

intenção foi declarar ou aclarar a natureza *repressiva* do estado de sitio. De resto, este característico do acto de suspensão de garantias vem implicitamente no proprio conceito de commoção intestina, quando illuminado pelos ensinamentos dos publicistas e mesmo pela simples exegese do texto constitucional. RUY BARBOSA explorou a materia em allegações forenses, artigos e discursos que lhe solicitaram os acontecimentos de 1892. Sustentando com vigor a doutrina defendida por TEJEDOR, de que só o levante politico em armas (*El alzamiento en armas, el alzamiento publico*) justifica a declaração do estado de sitio, por motivo de commoção interna, demonstrou que tal doutrina é “a que consulta rigorosamente a filiação historica do direito constitucional”, porque equipára aquella commoção ás *insurrection e rebellion* de que falam as leis inglezas e a Constituição norte-americana”.

Aqui a Comissão da Camara me faz a honra de citar estas palavras minhas:

“Na escala das commoções possiveis, ha graduações indeterminaveis. Commoções pódem resultar de conflictos materiaes, mais ou menos limitados em sua area, ou na quantidade, no character, nas disposições dos seus autores. Commoções promove, na cidade, a indisciplina da guarda. Commoções podem estabelecer-se pela repetição de certos sinistros ou pela extensão delles. A desorganização dos serviços administrativos póde trazer o animo publico em estado de commoção. Violentas impressões de pavor, geradas por circumstancias inoffensivas que a imaginação agiganta, suscitam, ás vezes, commoções publicas das mais fortes. E casos ha em que um simples facto individual, a atrocidade de um crime, a insolencia de um abuso do poder, produzem na alma popular commoções intensas e extensas... Apprehensões vagas, boatos levianos, ajuntamentos loquazes, não produzem commoção intestina... *Só a revolta manifesta e armada nas ruas, ou a revolta organizada e minaz, com recursos de acção capazes de inhabilitar o Governo para a manutenção da ordem* — a revolta, em summa, sob qualquer das suas fôrmas potentes e inquietadoras, póde constituir para a Republica *perigo im-*

*minente.* (RUY BARBOSA — *O Estado de Sítio, sua Natureza, seus Efeitos, seus Limites*, ps. 33, 36 e 38).

“Para que se verifique a commoção no sentido constitucional, é necessario que a segurança da Republica periclite. Ora, para que a segurança da Republica, não só se abale, senão tambem perigue, varios requisitos são indispensaveis: primeiro, o de haver elementos de perturbação organizados e capazes de acção violenta; segundo, o objecto de acção perturbadora ha de ser realizavel; terceiro, o de se demonstrar que o Governo não tinha, na policia, na força armada e nos Tribunaes, meios de repressão decisivos” (*Ibid.*, p. 34).

“A irrefutabilidade da argumentação conducente a estas conclusões”, commenta a Comissão da Camara, parece-nos completa.

Não tenho, portanto, srs. Senadores, motivo algum para discrepar uma linha das minhas antigas opiniões a este respeito. Para mim, hoje, como ha 22 annos, hoje, como em 1892, o estado de sitio é uma medida excepcional, de ordem repressiva. Só uma aggressão estrangeira, só uma insurreição declarada, só uma commoção intestina, manifestada por factos extremos desta natureza, o podiam justificar, taes as circumstancias em que elle foi concedido em 1892, em 1894, como em 1895, ao sr. Marechal FLORIANO PEIXOTO; taes as circumstancias em que elle foi outorgado em 1897 ao sr. PRUDENTE DE MORAES; taes as circumstancias em que elle foi facultado em 1904 ao sr. RODRIGUES ALVES.

Bem disse naquelle tempo o sr. GONÇALVES CHAVES, que admittida a theoria agora sustentada pela honrada Commissão de Constituição e Diplomacia, só não se fazia dictador ou CESAR, no Governo do paiz, o homem que o não quizesse. E' a medida natural para a conquista das dictaduras ou para a inauguração do Cesarismo (Discurso no Senado, a 18 de Junho de 1914. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1.º a 19 de Junho de 1914, v. II, Rio, 1917, ps. 215-223).

## AS CONDIÇÕES DA DECRETAÇÃO DO ESTADO DE SITIO

Reconhecem todos os publicistas, e todos os homens de Estado reconhecerão, que a faculdade de suspender as garantias constitucionaes é a mais temerosa, das que se podem confiar ao poder. “Nas mãos de um só homem”, diz CARLIER (1), “seria uma arma perigosa, que abriria caminho á tyrannia”. “Podemos ter máus Presidentes, Ministros da Guerra arbitrarios, Generaes crucis”, exclamava DUDLEY FIELD (2), em 1867, perante a Côrte Suprema dos Estados Unidos; “e carecemos de ficar sabendo se o estado de sitio os converterá em nossos senhores”.

“O poder de encarcerar arbitrariamente”, diz ainda outra autoridade americana, “tem passado por mais funesto á liberdade que todas as outras machinas do despotismo” (3). E, na Europa, o escriptor que mais *ex-professo* tratou o assumpto (4), pondera, com a previdencia dos espiritos conservadores e o escrupulo das almas liberaes observa: “Cumpre alumiar onde principia, e onde finda este direito de suspensão, que de certo não pôde ser inconfinado, especialmente quando o quizermos entregar ao Executivo, a quem é dada, nas Constituições hodiernas, a missão de executar, não a de suspender as leis”.

Dahi a desconfiança, que, em alguns paizes, reserva essa autoridade á legislatura. Mas esta precaução mesma não contramura sufficientemente as instituições livres. “Se não houver Ministerio e Parlamento, penetrados de seus direitos e de seus deveres, dominados pelo respeito da liberdade, ainda quando se vejam constringidos a interrompê-la, observadores escrupulosos desses delicados esbatidos do Governo re-

(1) *La République Américaine*, vol. II, p. 156.

(2) *Speeches, Arguments, and Miscellan. Papers*, p. 7.

(3) SYDNEY FISCHER: *The Suspension of habeas-corpus*. *Loc. cit.* pag. 454.

(4) ARANGIO RUIZ: *Assédio Politico. Enciclop. Giuridica Italiana*. 7. 1. parte IV, pag. 168.

presentativo, o estado de sitio facilmente degenerará em instrumento de opressão, seja qual for o regimen, que, a seu respeito, se adopte” (1). E, por isso, Constituições ha, que se mostram inflexiveis, não admittindo, em hypothese nenhuma, que as suas disposições se suspendam. Nenhuma disposição da Constituição pôde ser suspensa”, diz a carta do Luxemburgo, art. 113. “A presente Constituição não pôde suspender-se, no todo, ou em qualquer das suas partes”, prescreve a Constituição da Servia, art. 23, e a da Rumania, art. 128.

Claro está, pois, que, nas Constituições onde se autoriza essa intercepção da ordem constitucional, os requisitos postos ao exercicio deste arbitrio perigosissimo hão de entender-se sob a interpretação mais limitativa. Pertencem á classe dos *restringenda* e não á dos *amplianda*. A brevidade inevitavel das formulas constitucionaes, contrastando com o amplissimo campo de previsão, que os seus textos devem abranger, deixa sempre intersticio a sophismas insidiosos, a adaptações accomodaticias, a theorias bastardas. Organismos extremamente delicados, a sua duração e a preservação da sua normalidade natural dependem menos das suas qualidades intrinsecas, da superioridade das suas idéas, da habilidade da sua feitura, do que do meio, onde elles se desenvolvem, do revestimento moral, que os protege, isto é, da probidade da nação, que os adopta. Opinião publica vigilante, representação popular honesta, justiça independente: taes os complementos necessarios, os elementos integrantes de todas as Cartas fundamentaes. Entre ellas e elles as relações mutuas não estão, como ordinariamente se presume, no contacto accidental de um instrumento mais ou menos engenhoso com um agente mais ou menos habil. São interdependencias organicas, em que os órgãos de acção exterior reagem sobre a substancia e a harmonia do organismo, fortalecendo-o, ou degenerando-o.

Por isso disse um grande jurisconsulto: “Dae uma republica a um povo de escravos. Amanhã os encontrareis sempre

---

(1) *Ib.*, p. 175.

escravos, sob a mão de um Presidente, como o eram sob o látigo de um Sultão” (1). E, para chegar a esse resultado, não se ha mister reformar as Constituições mais liberaes, ou repudial-as. Esse processo é o do escandalo, que ás vezes revoluciona os povos mais servilizados. A hypocrisia indica aos despotas caminho mais efficaz: torcer as garantias da liberdade em succedaneos da tyrannia; para o que tão facil é, quando se dispõe das graças do Thesoiro, arregimentar juristas serviçaes, como assalariar espiões, ou delatores. E aqui está porque a observação constitucional tem conduzido sempre os espiritos mais capazes a esta convicção: “A carta fundamental encerra grande valor historico, e nada mais: o valor juridico da Constituição não consiste na Carta fundamental, mas no desenvolvimento, que ella assume, na praxe, que desse desenvolvimento nasce, no costume, que dahi deriva. Esse costume é que estabelece, mais e melhor do que a Carta fundamental jámais o poderia, os principios, em que a Constituição se apoia” (2).

Sendo assim, é obvio que a intelligencia das Constituições, no periodo inicial dellas, no formar da sua jurisprudencia, ha de inspirar-se no espirito que animava os seus autores, no character da revolução, que presidiu ao seu nascimento, na tendencia das aspirações que suscitaram a sua conquista. Ora, nenhuma Constituição ainda se gerou sob intuitos mais liberaes do que a nossa. Sua genealogia intellectual está positivamente na Carta Americana, que tivemos sempre aberta, ao fazer da Carta Brasileira. Logo, não é licito admittir, na hermeneutica do novo regimen, interpretações, que cercêm a liberdade, e sanccionem a dictadura. Ora, a liberdade constitucional, entre nós, passaria de regra a excepção, de normalidade a accidente, de situação legal a concessão magnanima do Chefe do Estado, se ás clausulas, que lhe determinam o poder na decretação do estado de sitio, não corresponder um sentido *preciso, definido, superior a apreciações opinativas.*

---

(1) CARRARA: *Libertá e Giustizia. Opuscoli di Diritto Criminale*, vol. III (Prato, 1885), p. 641.

(2) ARANGIO RUIZ: *Op. cit.*, p. 181.

A Constituição dos Estados Unidos e a *theoria geral estabelecida hoje entre os constitucionalistas* dão-nos esse sentido. A phrase “commoção intestina”, posta lado a lado á de “invasão estrangeira”, e subordinada ás necessidades de “*segurança da Republica*”, com “*perigo imminente da patria*”, não póde, evidentemente, estender-se a desordens esparsas, a abalos superficiaes, a esses estados moraes de receio, insegurança e ameaça, que as sociedades mais bem constituidas atravessam neste seculo de agitação. De mãos dadas com a idéa de “invasão estrangeira”, tendo, portanto, com ella correspondencia directa, similaridade immediata, a “commoção intestina” representa o caso de perturbações materiaes extensas e gravissimas, “*che sonosi equiparati ai danni di una invasione straniera*” (1). No estado de sitio, segundo os constitucionalistas modernos, “comparam-se os effeitos de uma insurreição aos danos produzidos por uma invasão de exercito inimigo” (2).

ARANGIO RUIZ, o publicista cujas palavras acabo de citar, é o autor do tratado mais amplo, mais solido e mais completo, que se conhece ácerca do estado de sitio. Suas opiniões, a esse respeito, são as mais conservadoras. Não só pertence ao numero dos que advogam a necessidade imprescindivel da medida, como é dos que entendem que o seu uso deve ser confiado ao Poder Executivo, bem que com o correctivo ulterior da verificação parlamentar. Entretanto, a noção, que esse monographista mais se empenha em firmar, é a de que a idéa de *commoção*, em materia de estado de sitio, não se traduz senão nos factos de *insurreição verificada*.

Ouçamol-o:

“A’ promulgação do estado de sitio se deve chegar ante uma *insurreição*, uma *revolta*, uma *revolução*, ou caso o amotinamento e a sedição, pela continuidade no tempo, pela ameaça de aggravarem-se e passarem a insurreição, *demons-*

---

(1) *Ib.*, p. 168.

(2) *Ib.*, p. 202.

*trem a inefficacia absoluta dos meios ordinarios de repressão” (1).*

Nós não tivemos, sequer, a sedição, ou o motim. E, *todavia, nem a sedição, nem o amotinamento mesmo bastariam, na doutrina corrente, para legitimar a suspensão de garantias.* Ella não é admissivel, senão perante a revolução, a insurreição, a revolta, isto é, *quando absolutamente se demonstrar a inefficacia dos meios repressivos usuaes.*

A repressão, observa RUIZ, noutro lugar, “ha de ser correspondente ao ataque, o qual, *para justificar-se a suspensão de garantias constitucionaes, deve ser forte e largo*” (2). E, resumindo o seu pensamento numa delimitação rigorosa das condições de admissibilidade dessa medida, diz, adiante: “O estado de sitio é a suspensão de algumas garantias constitucionaes, sob o escopo de reprimir *extraordinarias commoções populares (straordinarie commozioni di popolo)*” (3).

Creio que, se for buscar exemplo á Prussia, isto é, á mais completa organização monarchica do militarismo, não me acolherei a uma autoridade suspeita, mesmo á Republica militarizada. Pois bem: a lei prussiana de 4 de Junho de 1851, taxando, nos mesmos termos em que já o fizera a Constituição do paiz, as hypotheses de suspensão de garantias, e servindo-se, para esse fim, das expressões — “correndo urgente perigo a segurança publica (phrase aliás mais ampla que a da nossa Carta — “perigo imminente *da Republica*”), define-o com as palavras: “em caso de guerra, *ou de insurreição*”.

Conspirações, por maiores que sejam, não bastam, para determinar a legitimidade constitucional desse arbitrio. “Perigo constituem de certo as vastas associações tenebrosas, conspirantes contra o Estado e a sociedade, por attentados contra a autoridade, a vida e a propriedade dos cidadãos. Mas *nem por factos taes se póde proclamar o estado de sitio.*

---

(1) *Ib.*, ps. 167-177.

(2) *Ib.*, p. 193.

(3) *Ib.*, p. 202.

*Os unicos, que podem legitimal-o, são aquelles, em que o perigo se realizou, a insurreição explodiu, a guerra civil tumultua (1).*

Supponhamos mesmo que a conspiração revista a mais audaz expressão do arrojo e do crime politico: a de attentado contra a existencia do Chefe da nação. Será sufficiente essa circumstancia funesta, para armar com o estado de sitio o braço do Governo?

*Não, respondem os mestres do direito constitucional:*

*“Atrás de um simples e solitario caso de attentado de alta traição, facil é ampliar, e suppor ameaçada a Constituição, quando, em verdade, só se acha ameaçada a pessoa do Soberano, talvez merecidamente odiado. O Rei é um individuo, que passa; a instituição é o que fica. Os ataques á Constituição devem assustar (*impensierire*) os Governos livres; mas os ataques ás pessoas, não” (1).*

LINCOLN, o homem que mais enche a historia americana depois de WASHINGTON, morreu assassinado por um fanatico. E a ordem constitucional, nos Estados Unidos, não se suspendeu um instante. Outro fanatico assassinou o presidente GARFIELD. Um côro universal de sympathias elevou-se, nos dois continentes, em torno da victima. O Governo decretou um dia de preces nacionaes pela salvação do Chefe de Estado exemplar. Mas ninguem pensou em decretar o estado de sitio; e o assassino foi julgado, pelo processo ordinario, nos Tribunaes regulares. Da Italia á Inglaterra, da Austria á Hespanha, em toda a Europa, o regicidio tem ameaçado a existencia dos soberanos, sem que por isso os seus Estados se vissem flagellados pela lei militar.

A mensagem dá-nos o padrão mais solemne das idéas falsas, em que labora o Governo, da erronea comprehensão, em que está, dos seus deveres, quando nos diz que “seria absurdo esperar que a anarchia se desenvolvesse em actos de violencia á propriedade e ás pessoas, á autoridade e ao direi-

(1) *Ib.*, p. 180.

(1) *Ib.*, p. 179.

to, para então combatel-o”. Absurdo é servir-se dos meios extremos, antes de manifestada a extrema necessidade. Absurdo é, sob o pretexto ou receio de violencias eventuaes ao direito e á propriedade, por parte da anarchia, fulminar, por parte do Governo, a propriedade e o direito com as violencias mais brutaes. Sim; era preciso esperar esses attentados, cuja ameaça poderia ser imaginaria; porque só a producção real delles e a impotencia manifesta dos meios ordinarios de manutenção da ordem, em presença de taes factos, é que determinam a *oportunidade* das medidas de excepção e o direito do Governo ao seu uso.

A propria Carta Federal (art. 80, § 2.º) nos ensina que o estado de sitio é medida *de repressão*, e não de prevenção, ao passo que a mensagem, errando palmarmente, a considera como recurso *preventivo*, quando é apenas repressivo.

E nisso é que é *unanime* a opinião dos competentes. “A previsão de possibilidades”, escreve o tratadista, a que hoje me tenho referido, “justifica simplesmente *as medidas ordinarias de policia preventiva, mas nunca a extrema medida de policia repressiva, que se traduz no estado de sitio*” (1). Em summa, só como instrumento de repressão, em caso nenhum como instrumento de prevenção, se podem suspender as garantias constitucionaes: “*La suspensione delle guarentigie costituzionali puó adottarsi soltando in via il repressione, non in via de prevenzione*” (2).

PASCHAL mesmo, o invocado pelo honrado sr. Ministro AMPHILOPHIO, na traducção de CALVO (3), que S. Ex. possui, lá ensina: “*La ley marcial no puede surjir de una amenaza de invasion. La necesidad debe ser actual y presente, la invasion real*”.

E esta noção de direito constitucional emana directamente das noções mais elementares de senso commum. As medidas extraordinarias destinam-se, naturalmente, a supprir a

(1) *Ib.*, p. 205.

(2) *Ib.*, p. 174.

(3) *Anotaciones á la Constitucion de Estados Unidos*, n. 260, p. 549.

improficuidade das ordinarias. Depois, as medidas excepcionaes violam, por um lado, o direito, que, por outro lado, se propõem a assegurar. Logo, não podem caber, senão quando a defficiencia dos meios usuaes de segurança se achar *verificada*. “*Sempre che i mezzi ordinari bastano, non bisogna mai ricorrere ai mezzi straordinari*” (1). E’ preciso *certeza* de que os Tribunaes não poderiam administrar justiça, tão prompta quanto o exijam as necessidades da repressão (2), *certeza* de que as autoridades ordinarias são impotentes contra o mal, “*being the civil authorities powerless*” (3). E a tal *certeza* só se póde chegar, sem contingencia de erro, sem risco de temeridade, numa apreciação em que a indole do Executivo o predispõe commummente para o excesso, — quando, manifestadas materialmente as violações da ordem, se observar tambem materialmente a insufficiencia dos meios policiaes, para comprimil-as.

Até os publicistas allemães, cuja escola, como se sabe, tende tradicionalmente para as idéas mais restrictivas, pronunciam-se por essa doutrina. Basta-me apontar as paginas do MOHL, no seu livro ácerca da responsabilidade dos Ministros (4).

MOHL estabelece clarissimamente que a Constituição não se póde suspender, senão em casos de *necessidade provada*. Para se dar o caso de necessidade, requer elle tres condições: 1.<sup>a</sup> que o obstaculo ao regimen normal não aconteça por culpa do proprio Governo; 2.<sup>a</sup> que esse obstaculo seja de extensão bastante e força efficaz, para impedir realmente a acção do preceito constitucional; 3.<sup>a</sup> que o Governo não tenha outros meios de remover esse obstaculo.

A necessidade não se determina, pois, pela ameaça ou pelo perigo, mas pela *força em acção*. E, para caracterizar

(1) ARANGIO RUIZ: *Op. cit.*, p. 176.

(2) DUPLEY FIELD: *Op. cit.*, p. 44.

(3) SIMON STERNE: *Constitution. History and Development of the Un. States*, p. 83.

(4) ROBERT MOHL: *Die Verantwortlichkeit der Minister* (Tübingen, 1837), c. II, § 5.º.

essa força, é necessario: “1.º aggressão, externa ou interna, mediante invasão inimiga, ou insurreição; 2.º a importancia dessa aggressão, *que deve ser capaz de pôr o Estado em perigo*; 3.º *impossibilidade de combater essa aggressão por outro modo*” (1).

Todas essas exigencias se encerram transparentemente, positivamente, directamente nas locuções constitucionaes do art. 80.

- “segurança *da Republica*;”
- “imminente perigo *da patria*;”
- “medidas *de repressão*.”

A averiguação destes elementos constitue, pois, materia de interpretação de lei, materia concernente á ordem juridica. E tudo o que toca á ordem juridica, tudo o que se refere á interpretação das leis, pertence á alçada judiciaria.

Contra esta conclusão se allega o art. 21 da Carta federal, que confere ao Congresso a attribuição de “aprovar o sitio declarado pelo Poder Executivo”.

Mas este argumento é justamente o mais concludente, dos que se poderiam adduzir em apoio da minha these. Confian-do ao Congresso a apreciação do estado de sitio *no tocante á responsabilidade do Governo, ipso facto* a lei constitucional reconhece a competencia da justiça quanto ás outras questões de direito, que a decretação do estado de sitio suscitar. E’ a applicação de uma regra trivial de hermeneutica: *inclusio unius, exclusio alterius*.

Approve, ou reprove o Congresso o procedimento do Governo, o Supremo Tribunal estava, pois, na sua jurisdicção, *conhecendo das condições de regularidade da decretação do estado de sitio, para o effeito de resguardar as liberdades individuaes, indevidamente prejudicadas por elle. (O Estado de Sitio. Sua Natureza, Seus Effeitos, Seus Limites, Rio, 1892, pgs. 165 - 172).*

(1) ARANGIO RUIZ: *Op. cit.*, p. 212.

## O SITIO E A LIBERDADE DE IMPRENSA

Entre os abusos a que essa situação e ilegalidade arrasou o Poder Executivo, sobresaem, sr. Presidente, os attentados do Governo contra a liberdade de imprensa.

Sustento eu — e sempre foi minha opinião — que, em face do texto claro da Constituição, no art. 80, § 1.º, a suspensão das garantias da imprensa exorbita da competencia do Governo. Para mim a evidencia ali está clara nas proprias palavras do texto constitucional, porque esse prescreve que, nas medidas da repressão contra as pessoas, o Governo se restringirá a impôr a detenção em logar não destinado a réus de crimes communs e ao desterro, para outro ponto do territorio nacional.

As pessoas, não unicamente as entidades physicas, senão, tambem, os direitos que as envolvem, os direitos a que a sua existencia está ligada, os direitos em que cada uma dellas se desenvolve. A minha pessoa não é sómente a entidade physica de minha individualidade, é, igualmente, o complexo de todos os direitos de que a minha existencia necessita, a minha existencia moral e a minha existencia exterior, a minha existencia privada e a minha existencia politica; desses direitos é que se compõe a pessoa humana, no estado social. Quando, portanto, o art. 80 estabelece que nos actos de repressão o Governo não póde senão deter e desterrar, evidentemente a Constituição negou ao Governo o direito de attentar contra outras garantias que não sejam as relativas a esses dois casos. Póde o Governo deter, póde o Governo desterrar. Fôra dahi, porém, todos os meus direitos são sagrados — a minha propriedade, a minha vida, a minha consciencia, a profissão das minhas crenças, a manifestação exterior das minhas idéas — todos esses são direitos das pessoas, que o Governo não póde restringir, porque a Constituição não lh'o permite, nas medidas de repressão contra as pessoas, outras que não sejam as de deter ou desterrar.

Estas idéas que sempre sustentei, as que se acham consa-

gradas no projecto FILGUEIRAS, obra quasi toda minha, feita quasi exclusivamente por mim, em uma collaboração entre nós, mas que, tendo sido rejeitada, pelo seu espirito de adeantada liberdade, na Camara dos Deputados, não teve possibilidade nenhuma de vingar na Camara dos Senadores. Em consequencia disto, apresentando-se aqui o projecto GONÇALVES CHAVES, limitei-me a lhe fazer as addições e melhoramentos que o estado das opiniões no seio desta Camara me autorizavam a considerar possiveis, e dei o meu voto a este projecto, embora elle não consagrasse, em toda a sua plenitude, as idéas que eu sustentava. Porque, sr. Presidente, apesar de radical em certos assumptos, sempre entendi que o verdadeiro espirito de radicalismo consiste em ir accetando aos poucos o todo a que no fim se quer chegar. Não tinha eu nesta Camara autoridade e força para fazer vingar as idéas do projecto FILGUEIRAS; conformei-me com as idéas do projecto GONÇALVES CHAVES, melhorando-o com as emendas que me foi possibile alcançar.

Mas, senhores, ainda admittindo ao Governo o direito de restringir a liberdade de imprensa, claro está que seria este nos limites do bom senso e da necessidade, e não sem limite algum, na proporção do absurdo e do capricho, como agora estamos vendo.

Promulgou o Marechal FLORIANO um decreto que aqui está e que juntarei ao meu discurso, restringindo a liberdade de imprensa. Nas disposições desse acto, porém, teve o cuidado muito minucioso, respeitavel, notavel, de limitar a propria autoridade que assumia, que julgava ter o direito de assumir, subscrevendo a medida, pois que não restringia a liberdade da imprensa senão no tocante á publicação que pudesse avisar o inimigo de movimentos militares ou acoroçoar directamente a insurreição. E' o que se acha consignado nos varios considerandos e nos differentes textos desse longo decreto, que eu juntarei ao meu discurso.

E' isto, senhores, o que se tem dado sob o estado de sitio actual?

Não. Antigas e notorias são, srs. Senadores, as prevenções do Marechal Presidente contra o jornalismo. Tivera elle en-sejo de se manifestar por modo brutal e violentissimo, quando S. Ex., em um episodio estampado em todos os nossos jornaes, ameaçou a um dos nossos jornalistas de o matar a bala, de o correr a páu.

A imprensa nunca se adeantou por esses dominios da calunnia e da diffamação gratuita a que alludiu no seu discurso o honrado relator da Comissão de Constituição e Diplomacia. O que indispoz o nosso jornalismo com o Presidente da Republica foi a attitude legal, legitima e moralissima da imprensa,...

O sr. ALFREDO ELLIS — Apoiado.

O sr. RUY BARBOSA — ... reagindo contra os abusos do Governo, contra os escandalos da administração e contra as inconveniencias do chefe do Poder Executivo na sua posição social. Não foram sómente os jornaes os que censuraram o protocollo criado pelo Chefe da Nação, quando imaginou dar proporções régias ao seu enlace matrimonial. Nessa occasião é que, da tribuna do Senado, em um discurso que VV. EEx. ouviram com attenção e respeito, puz as coisas em seus devidos termos, demonstrando que as praxes adoptadas pelo Marechal Presidente da Republica contrariavam as praxes de todas as Republicas conhecidas, e só encontravam similhanças nos costumes das Monarchias europeas. Pela sua falta de educação politica, se convenceu o nobre Presidente da Republica de que podia invocar o sigillo ordinario da sua vida particular em relação a actos do Chefe do Estado, que chamou a attenção publica não só do paiz, mas até do estrangeiro.

Não é facil separar o Chefe do Estado, a pessoa individual da pessoa official. Primeiro representante da nação que elle dirige, obrigado a lhe dar os bons, os grandes exemplos, a ser entre todos o typo da respeitabilidade e da decencia, a não ostentar vaidades ridiculas, nem assumir posições incompativeis com a sua situação, o Presidente da Republica não se pôde furtar, nem se furta em paiz nenhum do mundo, á critica dos jornaes, não só de sua vida particular, quanto aos

propios actos de sua familia, por mais intimos, desde que esses actos, por culpa sua mesma, ou de seus amigos, cheguem ao conhecimento de todos.

Na França, as mulheres dos Presidentes, apesar de senhoras notaveis todas, pelas suas virtudes e respeitabilidades, não têm escapado a censuras, a epigrammas, á ironia das canções, das operetas e das revistas.

O sr. ALFREDO ELLIS — Nem a Rainha VICTORIA o foi.

O sr. RUY BARBOSA — Quer Mme. LOUBET, quer Mme. FALLIÈRES, quer Mme. POINCARÉ, todas estas senhoras, com serem cada uma dellas a mais alta expressão da sociedade franceza, por sua posição social, não escaparam aos excessos dessa liberdade, que, como todas as manifestações da nossa natureza, precisam de encontrar em si proprias os seus correctivos.

Ninguém se lembrou em França de criar obices á liberdade de imprensa, porque os jornaes de Paris não poupam a Mme. LOUBET, a Mme. FALLIÈRES, nem a Mme. POINCARÉ.

Mas será verdade que no Brasil acompanham esses habitos da imprensa franceza os nossos jornaes? Não será facil proval-os, srs. Senadores.

A imprensa representa uma alta funcção social. Não é sómente um direito dos individuos, que a exercem, é ainda uma necessidade do paiz, a que ella pertence. E' a mais alta expressão da liberdade, a tal ponto que ainda aqui, em 1892, sob o Governo do Marechal FLORIANO, o sr. COELHO RODRIGUES, que chegava da Europa, dizia:

“Os meios de informação que eu tinha no estrangeiro eram quasi todos hostis ao Governo actual, e hostis principalmente por causa da suspensão das garantias da imprensa, a qual é recebida mal em toda a parte do mundo civilizado.

“Sustentam no outro lado do oceano que só em casos extremos, em periodo muito curto, se póde justificar a suspensão dessas liberdades, com a qual julgam que se póde conquistar todas as outras. De modo que o Governo que ataca a liberdade da imprensa em qualquer parte do mundo civilizado, attrahe sobre si a animadversão da revolta da imprensa civilizada do mundo.

“E’ por consequencia uma medida mal inspirada, contraproducente, porque a imprensa, apesar de todos os seus desvarios, que não contesto nem justifico, é quem faz a opinião no ultimo quartel do seculo XIX”.

Eis as opiniões do mais conservador dos espiritos conservadores, o sr. COELHO RODRIGUES, quanto á liberdade da imprensa, quando ella se achava sujeita unicamente á restricção que lhe impôz o Governo do Marechal FLORIANO PEIXOTO.

Imaginemos o que não diria elle, se a visse manietada, peada, suffocada, anniquilada, como ficou pelos novos processos da administração HERMES (Discurso do Senado, a 18 de Junho de 1914. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1.º a 19 de Junho de 1914. V. II, Rio, 1917, ps. 224-229).

## CONQUISTAS LIBERAES

Numa Republica onde o estado de sitio tem sido habitualmente a fórmula e o pretexto legal das dictaduras, o projecto, que se acaba de votar em ultima discussão no Senado, seria acolhido com o jubilo, com que os inglezes celebram hoje os *Actos do Habeas-Corpus*, se a regra geral da improbidade politica, abalando a fé nas melhores instituições, não tivesse propagado pelo paiz a incredulidade na efficacia das leis.

Muito antes de votada em 1679, a celebre medida, já o seu principio existia no direito commum da Grã-Bretanha. Desde 1215 a *Magna Carta* vedára categoricamente a prisão arbitraria. MACAULAY, repetindo a observação de HALLAM, nota que já nessa época a lei concernente á liberdade pessoal era pouco mais ou menos a mesma que agora, mas tinha sido impropicua, á mingua de um systema rigoroso de processo. “O que faltava, não era um direito novo, mas um recurso prompto e poderoso, que o *Acto de Habeas-Corpus* lhe veio proporcionar”, cortando pelos abusos, artificios e sophismas, com que a cavillação dos juristas régios e as tergiversações

dos juizes fracos baldavam aquelle privilegio quasi immemorial dos cidadãos. Se isso bastou, para que a Inglaterra veja na lei adoptada, ha dois seculos, contra o absolutismo de CARLOS II, a base, onde assenta ali a segurança das liberdades do individuo, não menos razão teremos, para considerar a reforma agora em caminho da Camara dos Deputados como o foral das nossas garantias constitucionaes.

Nada se estatue, nesse acto parlamentar, que já não esteja no acto constitucional. Foi a Constituição quem fiou a substancia, de que se urde, no projecto, a trama protectora. Mas sem a miudeza, a previdencia e o esmero da obra legislativa, os principios constitucionaes, em assumpto de tal melindre, tão exposto á intemperie das paixões, á deterioração dos interesses e á roedura dos abusos, ficariam como a teia antes da tecedura, como o trabalho do sirgo antes do tear, sêda em materia prima, em filamentos preciosos, mas inuteis para nos abrigarem, como a malha lustrosa e segura do estof, contra a vergonha, o tempo e o raio.

Bem certo é que achava no Pacto republicano a regra, que limita os effeitos do estado de sitio á perduração deste. Não era só a natureza da instituição, a sua idéa essencial o que o estabelecia: eram os proprios dizeres, em clausulas como estas do art. 80: “suspendendo-se as garantias constitucionaes *por tempo determinado*” e “*durante* o estado de sitio”. Mas, como o preceito não se materializava ali com a clareza primitiva dos do décalogo, todos os estados de sitio, entre nós, desde 1892, desconhecera essa verdade elementar, que o projecto do Senado acaba de traduzir em rudimento expresso. Clarissima era nesse artigo, reunido no art. 20, a persistencia das immunidades parlamentares durante a suspensão das garantias. Dar ao Governo a prisão arbitraria dos membros do Congresso seria pôr o Congresso nas mãos do Governo, e proclamar, portanto, a dictadura absoluta do executivo. Como, porém, esta evidencia não está graphada na Constituição em estylo de carta mural para creanças, era mister uma declaração legislativa, que firmasse por uma vez a norma juridica tantas vezes desrespeitada. Dissera a Consti-

tuição que o governo podia *destituir*. Mas o Governo *degradava*. Isto é: prescrevera o legislador constituinte que o Chefe do Estado pôde *remover* os individuos perigosos, obrigal-os a deixar o territorio onde o eram; e, sobre removel-os de um lugar, o Presidente da Republica lhes impunha noutra sitio domicilio forçado. Cumpria, pois, dar na lei ao Governo a definição de *degrado* e *destituição*, para que elle não continuasse a usar do primeiro, quando a Constituição só lhe facultava o uso do segundo. Permittia a lei fundamental o *destituição*, ou a prisão; e o abuso official cumulava nos mesmos individuos a prisão com o *destituição*. Era preciso determinar formalmente que com o *destituição* cessava *ipso-facto* a prisão, isto é, que ninguem, por motivo do estado de sitio, pôde estar preso ou retido, onde estado de sitio não houver. Prescrevia a carta republicana “a detenção em lugar não destinado aos réus de crimes communs”; e, não obstante, não hesitava o Governo em utilizar, para a detenção politica, de logares destinados ao cumprimento de sentenças. Aqui o excesso afrontava a descoberto os textos. Não bastava, pois, carregar os traços do preceito, accentuar-lhe a forma da expressão e dar-lhe as proporções garrafaes do A B C para analphabetos. A par da letra imperativa era necessario acautelar a garantia irresistivel, premunir o mandamento dictado a um poder com o recurso tutelar para outro.

Dahi a necessidade, satisfeita pelo projecto, do *habeas-corpus* sob o estado de sitio. Provocados por esse meio de defesa, nada poderão fazer os Tribunaes, que embarace a acção legitima do Governo. Se, promulgado o sitio, o Chefe do Estado prender sem processo; se retiver os detidos em prisões não destinadas a criminosos em cumprimento de penas; se os *destituir* dos sitios submettidos ao regimen de excepção, contra esse legitimo arbitrio não haverá recurso. Mas, se o prender antes do sitio em mera previsão delle; se, durante o sitio, prender a membros do Congresso; se impuzer *degrado*, em vez de simples *destituição*; se cumular com o *destituição* a prisão; se executar a detenção em casas ou presidios reservados á expiação de crimes; se exercer outro qualquer acto de arbi-

trio alheio aos que a lei lhe permite, o *habeas-corporis* reintegrará immediatamente a victima nos seus direitos esbulhados.

Realmente considerar suspenso com a decretação do estado de sitio o recurso do *habeas-corporis* seria declarar suspensas, com a promulgação do estado de sitio, todas as garantias constitucionaes. Se, a pretexto de estado de sitio, o Governo instituir Comissões Extraordinarias, nomear Tribunaes Militares, e commetter-lhes o julgamento de crimes civis; se, a pretexto de estado de sitio, degredar, impuzer aos presos politicos a promiscuidade com os condemnados, e prender Deputados, ou Senadores; se, a pretexto do estado de sitio, exercer as medidas de repressão em logares, que elle não abranja, ou as prolongar, quando elle já não vigore; se, a pretexto do estado de sitio, estabelecer de facto o estado de guerra, e, sob o imperio deste, recrutar, condemnar sem processo, confiscar bens, e dictar a morte, contra essas demasias, esses crimes, essas enormidades, irreparaveis quando não reparadas immediatamente, o unico reparo immediato, humanamente possivel, é o *habeas-corporis*.

Mas o habito de trapacear, que a politica brasileira tem sublimado a uma perfeição transcendente, e o de pôr o serviço do Governo acima do serviço da justiça, que nos processos politicos habilita as dictaduras a emprehender tudo contra a liberdade individual, esses dois cancrios do character nacional exigem que o papel do *habeas-corporis* durante as suspensões de garantias assente numa definição categorica da sua autoridade e numa demarcação inilludivel dos seus limites. Deste modo, acautelando-se o Governo contra os excessos judicarios em épocas de exaltação popular, se resguarda, ao mesmo tempo, o individuo contra as fraquezas dos Tribunaes em quadras de reacção.

O projecto deixa liquidado este ponto, regulando com a maior precisão e segurança juridica as condições, os casos e os effeitos do *habeas-corporis* no decurso desses periodos excepcionaes.

Mas, ainda assim, incompleta ficaria a nossa carta de garantias contra a dictadura, se não satisfizesse a necessidade, a que attendeu, revogando as leis de 1838 e 1851, que aparelhavam o Governo com as armas dos Tribunaes Militares, inconciliavel com o nosso regimen. Dest'arte, consagrando uma opinião, que tem a seu favor o juizo do sr. CAMPOS SALLES, energicamente formulado no Parlamento, nos abriga de uma ameaça, que esteve a pique de realizar-se sob a presidencia do seu antecessor. Não é segredo, com effeito, ao menos para nós, cujo conhecimento do facto estriba em informações absolutamente exactas, que o Governo actual, durante o ultimo estado de sitio, cogitou de entregar o julgamento dos crimes politicos a Tribunaes Militares, ouvindo a esse respeito o dr. CARLOS DE CARVALHO, a cuja opinião, de grande peso no animo do consultante, publicada mais tarde na *Revista de Jurisprudencia*, se deve o serviço, prestado á liberdade constitucional, de não vermos o estado de sitio convertido em estado de guerra em plena paz. A tal não se atrevera o Governo Militar senão em presença da guerra civil. Tão certo é que a violencia, sob os fracos apavorados, culmina ás vezes com imprevisita facilidade nos extremos da força.

Depende agora da outra Casa do Congresso a consummação dessa immensa victoria liberal, amadurecida por sete annos de experiencia, glorificada por sete annos de luta, desenvolvida em sete annos de trabalhos juridicos e, por fim, antes da sua forma actual, precedida pela sancção de grandes arestos. Do resultado não podemos ter duvida, se considerarmos que a Camara triennial lhe tem empenhado o seu suffragio pelo voto *quasi unanime*, com que adoptou o projecto FREITAS.

O converso é o Senado. Resta apenas á Camara colher os louros do seu triumpho. (*A Imprensa*, de 12 de Novembro de 1898).

#### A MORAL DO ESTADO DE SITIO

“Nos momentos de espanto subsequentes a uma acção inopinada, facil é praticar tudo o que puder ousar-se”, dizia

o famoso auctor do *Espirito das Leis* (1). E é esse instincto da aventura, essa confiança na boa estrella dos audazes o que transluz vivamente no golpe de 10 de Abril. A mão, que o vibrou, sentia poder tudo no momento; mas não tinha, para inspiral-a, uma cabeça, capaz de comprehender a verdade invariavelmente attestada pela experiencia, de que os grandes attentados da força acabam por corrompel-a, depois de ephemeros triumphos, e de que “os crimes politicos perdem as causas, a que pretendem servir” (2). Havia uma grande intuição historica naquellas palavras, em que CICERO, numa das suas Philippicas, responsabilizava a ANTONIO pelo fim tragico do grande romano: “Tu, tu é que mataste Cesar, quando nas festas Lupercaes, lhe offereceste o diadema de Rei”. Os chefes de Estados não se perdem pelo trabalho de seus inimigos: perdem-se pelos planos da sua propria ambição, insuflados pela subserviencia dos seus cortejadores.

Mas nem as devastações exercidas na consciencia dos despotas, nem essas soluções violentas do seu destino constituem os peiores males do despotismo. Desgraça sobre todas lastimavel é o odio semeado por elle, no seio do povo, contra as instituições, á sombra de cujo falseamento o opprimem, e a perversão moral que os sophismas da tyrannia, a sua perfidia chronica, o systema da mentira habitual, de que vivem os captiveiros, acabam por entranhar nas sociedades escravizadas.

Implantada com o concurso militar, a Republica necessitava de um regimen, que a tornasse bemquista, pela magnanimidade do seu Governo, pela benignidade das suas leis, pela moderação da sua politica. Em diametral opposição com estes conselhos do bom senso, a dictadura actual parece deliberada a pôr em pratica a arte *de reduzir um grande a pequenino Imperio*, ironicamente formulada em regras por FRANKLIN, num dos seus celebres pamphletos. Se o povo não é rico, mas dispõe de alguns valores, que estima, da liberda-

---

(1) MONTESQUIEU: *Grandeur et Décadence des Romains*, c. XII.

(2) DURY: *Histoire des Romains*, tom. III, (1881), p. 426.

de constitucional, por exemplo, da liberdade individual, priva-o dessa satisfação. Se é pacifico, se se submete á administração, se sympathiza com os vossos interesses, se soffre com paciencia o seus dissabores, supponde-o sempre inclinado á revolta, e tratae-o como tal (1). Os fructos desse regimen são infalliveis. E, se, “entre homens que comprehendem seus direitos, o emprego de meios inconstitucionaes, para obter fins projectados, é peor do que o mal, que se pretende extirpar, ou as irregularidades, que se tentam corrigir, (2) —ainda entre as nações não educadas na intelligencia subtil dos seus direitos, o espectáculo das tempestades do arbitrio, sempre imminentes no Governo pessoal, malquista profundamente com o povo as fórmãs politicas, sob as quaes elle vê desaparecer a liberdade relativa, a que se acostumara sob outras instituições.

Mas miseria ainda mais triste do que essa é a degeneração do senso moral, effeito da impunidade dos abusos do poder e dos artificios illegitimos, á custa dos quaes essa impunidade se assegura. A politica brasileira não conhecia a crueldade, com que o militarismo acaba de dotal-a; e essa alteração organica dos elementos do character não tarda em se transmittir dos oppressores aos opprimidos. Dantes os homens politicos se separavam por idéas, ou interesses. Hoje separam-se por crimes. Ha verdugos; ha victimas. E essas classificações, essas separações não se estabelecem impunemente, não passam com a violencia que as cavou.

Perdendo a sua impersonalidade, convertendo-se em mecanismo de forjar e abater posições, de servir e destruir individuos, o Governo fez da perseguição o seu eixo. E a perseguição carece de tornar-se cada vez mais perseguidora, para se acautelar contra as reacções possiveis. Uma perversidade arrasta outras, para se defender, ou encobrir. *Scelus*

(1) FRANKLIN: *Rules for Reducing a Great Empire to a Small One. The Works of BENJAMIN FRANKLIN, edit. by JARED SPARKS.* vol. IV (BOSTON, 1840), ps. 389-392.

(2) PASCHAL: *Constitucion de los Est. Un.* Trad. QUIROGA, p. LVII.

*velandum est scelere.* O medo abole a piedade na alma dos despotas, e extingue-a no coração dos escravos. As leis moaes são ainda hoje as mesmas que na idade das proscricções cesareas, da qual escrevia TACITO: "O temor dissolvera todos os laços da humanidade; e quanto mais cruel se mostrava a tyrannia, mais o povo se despia da compaixão" (1).

As noções mais elementares, desde o seculo passado, ácerca dos direitos da defesa e da presumpção de innocencia, inherente a ella, desappareceram dentre nós, ou, pelo menos, dentre os que nos governam. A responsabilidade dos accusados já não se mede pela gravidade das provas, mas pela negrura das imputações. Como as accusações são de natureza politica, isto é, da ordem daquellas em que os Governos têm interesse em alterar a verdade, e sempre a alteraram, conclue-se, não que a convicção judicial, em taes casos, deva estar subordinada a requisitos de verificação mais severa, mas, pelo contrario, que a indigitação official basta, para firmar a presumpção de culpa. "Que são os condemnados da policia de Estado"? Perguntava, estudando os processos politicos na Russia, a mais competente das autoridades (2). "São, do primeiro até ao ultimo, homens, contra quem a policia dispõe apenas de prevenções, sem provas. Aliás, em vez de internal-os ou deportal-os discricionariamente, a administração procuraria a justiça". Os estadistas e juriconsultos da moda, no Brasil, pensam contrariamente: basta, a seu ver, a nota policial, oriunda, as mais das vezes, dos canaes mais abjectos, dessa ignobil população de secretas, delatores profissionaes, isto é, calumniadores assalariados, em que anda agora envolvida pelo Governo a nossa sociedade, para ferretear um homem, qualquer que seja a sua posição, o seu passado, os seus serviços anteriores, com a taxa de criminoso.

Nos tempos mais povoados de terror para a Inglaterra, quando ella se sentia ameaçada na sua existencia pela vizi-

(1) TAC: *Ann*; VI, 19.

(2) ANATOLE BEAULIEU: *L'Empire des Tzars et les Russes*, vol. II, p. 397.

nhança da revolução franceza, entregue então ao jacobinismo, os liberaes inglezes, FOX, GREY, SHERIDAN, lutando, no Parlamento, contra as medidas de excepção, perguntavam: “Quem se considerará seguro, quando a cada canto se suspeitam conpirações, quando a linguagem da liberdade constitucional se denuncia como capa de sediciosos”? “Compareçam em presença da justiça”, dizia SHERIDAN, “os arguidos de traição; onde houver crime, caia o ferro sobre elle; mas porque immolar direitos de innocentes” (1)? “Todo homem ha de reputar-se innocente, emquanto não processado e condemnado”, exclamava lord THURLOW na Camara dos Pares (2). Aqui, sob as actuaes influencias republicanas, essas noções foram brutalmente invertidas. “*Conspiração não se prova: sente-se*”, são palavras de um representante da nação, um dos nossos republicanos mais antigos, mais puros, mais estimados no seu circulo, mais dedicados ao governo. E’ a fórmula do direito vigente. Póde ser que escavadores geitosos ainda lhe vão descobrir antecedencias americanas. Mas, se houver meio de pôr em inglez moderno, e encartar entre os peccados dos Estados-Unidos essa gemma, não esqueçam que a sua antiguidade é muito mais alta. O terrivel Ministro das execuções do Demonio do Meio-Dia na Hollanda já escrevia ao seu sinistro amo: “Os homens da lei só condemnam por crimes provados. Ora, vossa Majestade bem sabe que os negocios do Estado requerem coisa mui diferente da observancia das leis”.

*Vae vobis jurisperiti* (3)! A averiguação foi substituida pela suspeita, a justiça pela policia, a lei pelos rabulas.

O sentimento da legalidade está banido inteiramente da nação. E essa suppressão radical da primeira condição de toda a liberdade e de toda a civilização verifica-se exactamente ao começar de um regimen, no qual o sentimento da lei e a dignidade da magistratura estão, mais que noutro

(1) MAY: *Const. History of Engl.*, vol. III, c. XI., p. 13.

(2) *Ib.*, p. 16.

(3) BACON: *Works*. Ed. SPEDDING, vol. VII (Lond.), 1879, p. 292.

qualquer, ligados á existencia das instituições constitucionaes. “Federalismo”, diz DICEY, a maior das autoridades, “federalismo quer dizer legalismo, predominio do elemento judiciario na Constituição. *Federalism means legalism, the predominance of the judiciary in the Constitution*”.

Do que vale a força da magistratura, ficará sendo medida a historia deste *habeas-corpus* (1), a pagina mais lastimavel da historia da Justiça no Brasil depois dos crimes judiciaes do primeiro Reinado. A pressão governativa asphyxiou o Tribunal; e, depois de obrigar-o a uma fraqueza, constringe agora os seus defensores a uma duplicidade; pois, emquanto um dos membros daquella corporação vem, sob o manto já rôto do anonymo, demonstrar, na imprensa, a sem razão das victimas, e moer os vaniloquios do advogado, — nos circulos particulares o que se invoca, em beneficio dos Juizes, é a necessidade da situação, a omnipotencia do Governo, a coacção da justiça, a improficuidade de qualquer decisão independente. A tyrannia revolucionaria, ou venha das multidões, ou venha dos Governos, insurgidos contra a lei, assignala sempre a culminação da sua força, despindo os Tribunaes do character judicial, e entregando-os á corrente politica. No jury, que condemnou DANTON como conspirador para a restauração da Monarchia, SOUBERBILLE, um dos jurados, hesitava ante o escandalo; mas LEBRUN, o amigo de ROBESPIERRE, o convenceu, dizendo-lhe: “Isto não é um *processo*; é uma *medida*; nós já não somos jurados: somos *homens de Estado*” (2).

Sob o pretexto da *legalidade* (farça sem parelha na historia!) depuzeram-se os Governadores de quasi todos os Estados, depuzeram-se Congressos *provinciaes*, depuzeram-se Tribunaes inteiros; depois entrou a mão da dictadura no Supremo Tribunal Federal, e esbulhou das funcções inamoviveis a dois dos seus membros; entrou na Camara dos Deputados e no Senado, golpeando a representação nacional como

---

(1) A favor das victimas dos decretos de 10 e 12 de Abril de 1892. (Nota de H. P.).

(2) ÉMILE OLIVIER: 1789 et 1889 (Paris, 1889), p. 165.

em *anima vili*; entrou, sob o disfarce do estado de sitio, no dominio das garantias individuaes da liberdade, e prendeu sem fórma, condemnou sem processo, puniu sem sentença. As *derrubadas*, que a Monarchia operava timidamente na esphera administrativa, invadiram, como catadupas de um dique violentamente arrebetado, a esphera constitucional, as instituições politicas em todos os seus reductos, arrazando, afogando, varrendo todos os elementos estaveis da organização republicana.

E<sup>3</sup> sobre esses restos alluidos e dispersos que se tem de exercer a acção dos regeneradores, uma especie daquelles gatos bravos de RABELAIS, os *Chats-Fourrés* do pantagruelismo, "*qui bruslent, escartèlent, décapitent, meurtrissent, emprisonnent, ruinent et minent tout, sans discrétion de bien ni de mal*". Estes homens de Estado, fabricantes de difficuldades, recordam-me a Antoinette de Argan, dissimulada em medico, no *Malade Imaginaire*, atordoando a pobre victima das drogas do dr. Diafoirus com este cartaz de milagres: "Eu quero molestias de valia, boas febres continuas, com transtorno cerebral, boas escarlatinas, boas pestes, boas hydropesias consummadas, bons pleurises com inflammação viva; é ahi que eu me comprazo; é ahi que eu triumpho; e quizera, senhor, ver-vos com todas essas enfermidades, abandonado por todos os facultativos, desesperado, agonizante, para vos mostrar a excellencia dos meus remedios, a minha ansia de servir-vos".

Assim como se annullou a Justiça, annulla-se a legislatura, passando sob as forcas caudinas do dictador. Para medir a extensão desse infortunio publico, basta volver os olhos pelo parecer da commissão do Senado, que a *Gazeta de Noticias* resumiu hontem. Que doutrinas e que autoridades! Em materia de estado de sitio a nossa escola ha de ser a Republica Argentina, da qual póde dizer-se que, "desde 1853 até hoje, tem vivido sob o estado de sitio" (1). Por mestres vamos escolher: AMANCIO ALCORTA, espirito educado nessa es-

---

(1) ALCORTA: *Garantias Constitucionales*, p. 198.

cola, cujas opiniões, se podem valer, como insuspeitas, a favor da liberdade, contra esta serão sempre suspeitas; SARMIENTO, alumno egregio das mesmas praxes, que, nas palavras adduzidas pelos autores do parecer, advogava uma politica, de que era adepto militante; VELEZ SANSFIELD, a cujo respeito o parecer occulta a circumstancia capital de que esse nome é o do MINISTRO DO INTERIOR, no Gabinete de SARMIENTO, defendendo, em 1870, nas expressões agora citadas como juizo concludente, um projecto do Poder Executivo ácerca do estado de sitio, combatido, nas proprias Camaras argentinas, por estadistas como o Deputado MARMOL e o Senador QUINTANA (1).

Mas onde esse parecer se revela verdadeira definição, definição completa da situação que atravessamos, do declinio da politica brasileira para a suppressão de todas as liberdades, é na escolha do orago nacional, em cujo altar a Commissão do Senado foi depôr o seu ex-voto. O VISCONDE DE URUGUAY já é oraculo para a politica republicana! Mas quem é o VISCONDE DE URUGUAY? Nome historicamente mui respeitavel, por certo. Mas, politicamente, o VISCONDE DE URUGUAY é o *pontifice da escola reaccionaria*, a que devemos a retrograda lei da interpretação do Acto Adicional e a odiosa reforma do Codigo do Processo, a famigerada lei de 3 de Dezembro. Essa escola, com essas duas leis, provocou a tenaz revolução de 1842 em Minas e S. Paulo. Da revogação dos actos dessa escola, isto é, da restauração das garantias da liberdade individual, que ella sacrificára, fez o partido liberal sua bandeira de honra, até que o partido conservador mesmo a adoptou, vingando, em 1870, os principios liberaes das deserções dos seus sustentadores professos. Ora, o partido republicano se constituiu como protesto contra a insufficiencia dessas reivindicações; porque essa liberdade era pouca, porque era mister conquistar mais liberdade ainda, porque conservadores e liberaes não davam á liberdade a amplitude cobiçada. E, na primeira occasião em que o ele-

---

(1) *Ib.*, ps. 205, 210, 266.

mento republicano tem de pôr á prova a sinceridade das suas opiniões, a seriedade dos seus compromissos, na occasião em que, sob um Governo nominalmente republicano, se decapita solemnemente a liberdade constitucional, o padrinho invocado pelo historicismo democratico é a sombra do papa das reacções da Monarchia!

Eis a moral do estado de sitio.

Essa moral é multiforme, e não se poderá fixar em qual das suas fórmulas será mais detestavel.

Ella inspirou a obra monstruosa dessa accusação, consagrada na mensagem de 12 de Maio, em que a prova, urdida simplesmente de conjecturas, se alinhava a fios de rhetorica.

Ella infama a sociedade brasileira com a praga da espionagem e da delação, que invade o interior das casas como a peste dos esgotos. Já não podemos recordar com estranheza os tempos do cesarismo antigo, em que os oradores de renome eram os delatores, em que “a raiva de accusar desangrou mais Roma do que uma guerra civil” (1), em que a delação tinha os seus elegantes, os seus homens de espirito, os seus janotas, em que os delatores constituíam uma roda necessaria no mecanismo do Governo (2). Ainda ha dois dias, escrevia a *Gazeta de Noticias*: “Ouvimos attribuir a demora, na remessa dos papeis á Camara, á necessidade de omittir nelles os nomes de alguns delatores e denunciantes, cuja divulgação podia fazer com que elles no futuro não pudessem ser aproveitados em tão nobre e digno mister”.

Ella promove a instituição de uma especie de terror policial, succedendo ao terror presidencial do estado de sitio, continuando a sua obra, vulgarizando cada vez mais as prisões arbitrarías, invadindo o commercio, a praça, os estabelecimentos de credito, substituindo a vigilancia salutar do interesse privado pelas temeridades provocadoras da poli-

(1) SENECA: *De Benef.*, III, 26.

(2) GASTON BOISSIER: *L'Opposition sous les Césars* (Paris, 1785) ps. 177-8, 178, 195, 199.

cia, augmentando incessantemente a emigração dos capitalistas, e imprimindo ineptamente á actualidade as apparencias de uma perseguição systematica do capital pela inveja, em homenagem aos instinctos mais baixos e perigosos da multidão.

Ella anima uma especie de literatura jornalistica, auxiliada pelos favores officiaes, que nos faz pensar nos caprichos do gosto literario de TIBERIO, sob o Imperio de quem o unico trabalho intellectual, premiado, como obra prima, pelo Governo, foi um dialogo entre o cogumelo, o papafigo, a ostra e o tordo; acepipe régio, cujo cozinheiro recebeu 200.000 sestercios de gratificação (1).

Ella proscreveu da sociedade o sossego: *palpitantibus proecordiis vivitur*. A liberdade, que nos deixa, vae-se approximando áquella, de que nos falava SENECA (2): “Vês esse precipicio? E’ por ahi que se desce para a liberdade. Vês este mar, este rio, este poço? No fundo das suas aguas se esconde a liberdade. Vês esta arvore, pequena, enfezada, esteril? Della está pendente a tua liberdade”.

Ella desenvolve a bajulação do terror, uma especie de cortesia sobre todas ignobil. CESAR, o detentor da força, é sempre doce e bom: *Cæsar lenissimus*. Se elle sua, transpiram todos os aduladores: *Se dixeris, Æstuo, sudat*. Se elle se chama CLAUDIO, e tem ao seu lado MESSALINA, VITELLIO beija-lhe respeitosa e a chinela, guardada com veneração entre a tunica e a toga.

Mas ai do chefe de Estado, ai do chefe da Republica, que desprezar os conselhos das almas independentes, para se entregar a esses parasitas, *miri in adulando ingenii*, exploradores interesseiros e inventivos da lisonja.

Não ha instituições, que resistam a essa moralidade, nem poder duravel sob semelhante regimen.

O microbio, secretor da toxina, que envenena, segregará elle mesmo, na defervescencia da crise, o producto microbici-

(1) SUTTONIO: *Tiberio*, 43.

(2) *De Ira*, III, 15.

da, que ha de matal-o, e preparar a cura. *Natura magna morborum curatrix*. Se nós não somos (e não podemos ser) um organismo condemnado á morte prematura, o mal ha de voltar-se contra os seus autores.

A Republica não precisa de fazer-se terrivel, mas de ser amavel; não deve perseguir, mas conciliar; não carece de vingar-se, mas de esquecer; não tem que se coser na pelle das antigas reacções, mas que alargar e consolidar a liberdade. Ora, o estado de sitio e suas consequencias são um passo gigantesco em sentido opposto. Elle não salvou a Constituição: enthronizou a dictadura. E a dictadura, a golpes de espada só conseguirá extinguir o credito, a confiança, a riqueza nacional, depois de nos roubar de todo a paz, o brio e o nome (*O Estado de Sitio*, ps. 235-242).

#### UMA INSTITUIÇÃO FUNESTA

Resumindo as lições da experiencia num dos paizes onde, a respeito de estado de sitio, ella é cabal, diz-nos um publicista argentino:

“O estado de sitio deve proscrever-se das Constituições dos povos republicanos. As garantias individuaes, o imperio da Constituição só se ha de suspender nos campos de batalha, emquanto duram as hostilidades... Não necessita o Presidente da suspensão das garantias individuaes, para manter a ordem, ou defender a integridade da nação. A Constituição outorga-lhe poderes de guerra sufficientes, para conjurar todas as anormalidades possiveis. Segundo as nossas praxes constitucionaes, porém, o estado de sitio não é poder de guerra, senão instrumento politico de Governo. Originario da época, em que os Governos não reconheciam outra base mais que a força, o estado de sitio é contrario ao systema federal, engenhoso invento da sciencia politica, destinado a dignificar a personalidade humana, e offensivo ao espirito das instituições livres, que só admittem Governos sustentados pela vontade popular”.

Circumscripta a uma extensão historica menos larga, a nossa verificação destas verdades no Brasil não é, todavia, menos completa. Della resulta, por factos decisivos, que, se todas as instituições são susceptíveis de abuso, o estado de sitio é, por excellencia, o abuso em instituição.

O poder monstruoso, que elle colloca nas mãos dos homens politicos, tende necessariamente a lhes corromper o espirito, e arrasta, por uma impulsão irresistivel, os Governos ao ensaio do despotismo. Esses soberanos ephemeros desforram-se da brevidade da sua soberania, envidando todos os meios por lhe exaggerar a intensidade. A Republica tem as suas dynastias. Um conhecido jogo de permutas entre o Presidente e os Governadores designa os indigitados á espectativa da successão no primeiro posto do Estado. A consequencia é uma especie de communhão ideal, uma solidariedade tacita de opiniões entre os chefes, os herdeiros presumptivos, os governistas, ou opposicionistas, nos assumptos que interessam á preservação do Thesoiro, a quē uns e outros alternativamente recorrem. Uns não querem desarmar a actualidade, que é delles. Outros não quereriam desarmar o futuro, com que contam.

Dahi nasceu a doutrina da sobrevivencia do estado de sitio a si mesmo pela prorogação dos seus effeitos além do seu termo. Dahi a theoria da suspensão das immunidades parlamentares durante o estado de sitio. Dahi a concepção formidavel do estado de sitio como suspensão geral da Constituição, verdadeira interinidade periodica do absolutismo na existencia das instituições republicanas.

“Todas as precauções da Constituição não têm bastado para evitar os abusos e, mais que tudo, as absurdas interpretações dadas ás suas clausulas”, diz o mesmo escriptor que ha pouco citavamos. “O artigo constitucional enumera parallelamente a detenção e a remoção, limitando as attribuições do Presidente, quanto ás pessoas, a retel-as ou desteral-as. Mas, sophismando a lettra e o espirito da lei, o arresto pessoal converteu-se em prisão, e o desterro em degredo. O espirito da Constituição é que, quando o perigo não fôr im-

minente, e seja possível aguardar a reunião do Congresso, só este delibere sobre a oportunidade do estado de sitio... A suspensão das garantias constitucionaes á vontade do Presidente só se póde justificar em presença de um perigo imminente, que torne quasi impreterivel o exercicio desse recurso extremo. Sem embargo vimos o Presidente da Republica declarar em estado de sitio a Provincia de Buenos Ayres, sob o futil pretexto do incendio de *San Salvador*".

Se entre os nossos vizinhos do Prata chegou a bastar, em 1875, o fogo posto a um collegio de jesuitas, para que se suspendessem as garantias na Provincia onde está encravada a Capital, no Chile, a outra das Republicas hispano-americanas cuja instituições se podem encarar seriamente, é tal, affirma LASTARRIA, a distensão dada pelos interpretes ao artigo 161 da Constituição, assento do estado de sitio, que o chegaram a converter, não só na cessação ampla das garantias constitucionaes, mas ainda na suspensão de toda a ordem publica, na annullação das leis do Estado.

Voltemos agora os olhos para nós mesmos. Que tem sido, para que tem servido, no Brasil, o estado de sitio?

Em 1891, na sua estreia sob o regimen constitucional, não serviu senão para dissolver o Congresso, e mergulhar o paiz inteiro na dictadura.

Vinte dias depois, emergia, com a abdicação do primeiro dictador, " a restauração das leis"; e, quatro mezes apenas mais tarde, o Poder Executivo decretava o estado de sitio sob um pretexto ainda mais frivolo que o do exemplo argentino ha pouco mencionado. Uma manifestação ao General DEODORO quasi moribundo, a reunião de um grupo de entusiastas isolados, dispersada immediatamente, espontaneamente, sem crimes, nem tumulto, nem ameaças, serviu de causa apparente ao emprego das medidas, que entregaram esta cidade ao terror official. Decretado por tres dias, o sitio manteve os seus effeitos por mais de tres mezes, violaram-se pela primeira vez as immunidades parlamentares, converteu-se o desterro em degredo, e para o degredo se foram buscar

os sitios mais remotos, mais inhospitos, mais mortiferos do paiz.

Seja feita ao Marechal a justiça, que se deve a todos. Não foi elle quem inventou Cucuhy e Tabatinga. Elle não conhecia a Amazonia. Não exercera por lá commissões de engenharia. Houve quem com a sciencia de entendido lhe apontasse na carta os pontos efficazes. Algum dia o genio dessa invenção, descoberto pelos indiscretos, receberá da historia o premio devido a um serviço, cuja grandeza reclama da politica alguma coisa mais que um logar de Ministro.

O que foram as *provas*, com que o Governo solicitou e obteve do Congresso, a sancção desses attentados, já o disse o sr. AMARO CAVALCANTI. Mas antes d'elle já o dissera o *Jornal do Commercio*, pronunciando-se ácerca dos documentos submettidos ao Poder Legislativo. Nessa época o *leader* actual da opposição na Camara dos Deputados e o sr. LAURO MULLER davam ao director desta folha a honra de ir bater á sua casa na Tijuca, inflammados, com elle, nos mesmos sentimentos de indignação liberal, que a nossa tentativa de *habeas-corporis* naquelle anno exprimiu, com applauso do *Paiz*.

Não serviu, portanto, o segundo estado de sitio, senão para dar ao povo o primeiro espectaculo da perseguição republicana, tendo por base uma invenção, por meios um attentado, por defesa uma falsificação.

Succedeu a esses a serie de 1893 a 1894, determinada pela revolta naval e pela revolução rio-grandense. Admissivel, porém, nos logares conflagrados, o regimen excepcional não se podia explicar em estados tranquillos, como S. Paulo, Pernambuco, Parahyba. Tanto mais inutil era, quanto, nos que a elle não se achavam sujeitos, como a Bahia, as garantias individuais eram flagrantemente desrespeitadas pelo Governo, que prendeu e removeu cidadãos pacificos, violando o *habeas-corporis*. Caiu, anniquilada a insurreição militar em 13 de Março. Uma horrivel eliminação exterminou, na bahia do Rio de Janeiro, immensa parte dos seus soldados, esses heroes do oceano, que só o oceano e o tempo sabem formar. Comtudo, os effeitos do estado de sitio perduraram nos carceres, cheios

de innocentes. Pelo decreto de 28 de Fevereiro de 1894 o Governo convertera o estado de sitio em estado de guerra, proclamando o regimen da lei de 1851. Pelo decreto de 5 de Março esse regimen fôra ampliado além dos seus limites legais, sujeitando-se ás leis militares em tempo de guerra todos os crimes, que entenderem com a revolta. Contra esse abuso se levanta a doutrina contida nos discursos do sr. CAMPOS SALLES em 7, 9 e 10 de Julho daquelle anno: "E' manifesto que não se póde, sem ferir a Constituição no que ella tem de mais fundamental, que é a organização dos poderes, criar Tribunaes militares especiaes e com jurisdicção illimitada". Mas as medidas de excepção naquelle anno não aguardaram sequer o julgamento summario, que até aos espiões, em tempo de campanha, as assegura o direito militar contemporaneo. O fuzil prescindiu absolutamente da justiça. De modo que o terceiro estado de sitio esgotou as faculdades constitucionaes neste regimen, entrou pelas faculdades extremas do antigo, e essas mesmas ultrapassou desassombradamente.

Mas com que utilidade? Os actos atrozes, a que nos referimos, são em sua grande maioria posteriores á capitulação da revolta naval. Não eram, portanto, actos de repressão, mas actos de desforço. Em nada contribuíram para a victoria, que não se obteve pelo estado de sitio, mas pela indigencia da revolta e pela bravura do exercito brasileiro.

Foi nos campos de batalha e não nas enxovias do Rio de Janeiro que se venceu a revolução de 6 de Setembro.

Com a série de 1897 a 1898 temos a quarta prova do estado de sitio republicano. (Quatro em sete annos e meio de Constituição!) E para que prestou elle ao Estado? Para que o Governo civil se contaminasse em alguns dos excessos das dictaduras militares, e o Presidente da Republica sahisse da sua experiencia inteiramente desilludido da efficacia das medidas excepçionaes, queixoso da Camara, do Senado, do Jury, do Supremo Tribunal Federal.

Eis, em nosso paiz, os serviços dessa inutilidade odiosa.

Lançam a sua culpa ás revoluções. Mas em 1891, o estado de sitio foi apenas uma impaciencia da espada contra a

oposição parlamentar em tempos absolutamente tranquilos. Em 1892 foi um golpe politico em época igualmente calma. Em 1897 foi um supplemento á incapacidade policial, que não soube guardar o Presidente da Republica. Só na sua applicação a esta capital em 1894 seria elle defensavel em nome das necessidades da ordem.

Mas ahi a paz estava entregue ás armas.

Não foram as prisões que defenderam o Governo, e impuzeram a SALDANHA DA GAMA a rendição. Foi a resistencia militar.

Quando quizermos, pois, instituições livres, é preciso expungil-as deste convite ao despotismo. Foi elle que arrebatou o Marechal DEODORO em 1891, seduziu o Marechal FLORIANO, e adormeceu em 1897 o dr. EDWIGES.

O projecto do sr. LAURO SODRE' ainda não é, nem podia ser essa reforma, pela qual se reduza o estado de sitio, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, á simples suspensão do *habeas-corpus*.

Mas é um meio de precisar a acção constitucional do Governo em dois ou tres pontos relevantes. (*A Imprensa*, de 9 de Outubro de 1898).

## O SITIO E AS IMMUNIDADES PARLAMENTARES

Volvendo a este assumpto, de que nos afastaram exigencias mais urgentes, mas cuja actualidade se accentua agora com o debate, que a seu respeito, se instaurou hontem no Senado, limitar-nos-emos a rematar a nossa pendencia com a *Gazeta*, oppondo á sua opinião os nossos ultimos embargos. Que serão os ultimos, não obstante o extremo prazer que nos traz esta permuta de idéas com um jornalista polido (1) supponmos nós, porque difficil é chegar a resultados

---

(1) FERREIRA DE ARAUJO, director da *Gazeta de Noticias* (Nota de H. R.).

uteis á controversia, quando os interlocutores partem de pontos de vista oppostos e inconciliaveis.

Infelizmente já não poderemos ter duvidas sobre esse antagonismo entre os nossos pontos de partida, entre as nossas premissas fundamentaes, depois que o illustre contemporaneo revelou o intimo do seu pensamento, qualificando o Congresso como "*a classe que a experiencia tem demonstrado ser a mais merecedora de vigilancia e repressão*".

A reacção contra as instituições representativas nunca encontrou formula mais radical. Se ella correspondesse á realidade, as suas conclusões iriam ter a monstruosidades, que certamente o nosso collega não acceita, mas que a logica o amarraria. Se esse poder, com o qual antes de todos se occupam as Constituições, porque, sendo o poder que faz a lei, é o que mais perto se acha da soberania, se esse poder em cujas mãos está o orçamento, o credito publico, o territorio nacional, a defesa da patria, o exercito e a armada, a paz e a guerra, o regimen do trabalho, o systema da eleição, a organização da justiça, o arbitrio da amnistia, se o poder a quem se entregam, em synthese immensa, todos esses poderes, tem contra si entre nós "*a presumpção, quasi sempre justa, de ser cumplice*" nos crimes contra o Estado, deixemo-nos de falar em immunidades parlamentares durante o sitio, ou fóra d'elle: o que cumpre, não só extinguir o privilegio do Congresso, é abolir esse laboratorio constitucional de anarchia, trocar as posições entre o Legislativo e o Executivo, dar ao segundo a superioridade, que, no governo representativo, até hoje, sempre se attribuiu ao primeiro.

Na fórmula politica onde se moldou a Constituição Brasileira, todos os grandes pensadores, todos os observadores de valor são unanimes em reconhecer e temer o poderio dos Presidentes. Dos freios e contrapesos, a que o regimen parlamentar submete a coroa dos Monarchas, a Republica Presidencial exonerou a autoridade do Chefe do Poder Executivo. Todo este ramo da energia constitucional absorve-se numa só individualidade, sobre a qual nenhuma acção têm os Ministros e o Congresso. Em vez de ser governado por uma

Commissão do Parlamento, o paiz é regido pela discrição de um homem, cuja força igualaria a do Tzar, ou do Sultão, se o curto periodo do seu ascendente o não desarmasse, a decentralização federativa o não circumscrevesse, e o papel extraordinario da Justiça Federal lhe não criasse obstaculos á dictadura.

Para que esta, porém, seja inevitavel a despeito de todas as barreiras legaes, bastará que elle possa abusar do estado de sitio. Dessa faculdade tremenda o pacto republicano entregou-lhe uma particula, reservando ao Congresso, em relação a ella, a competencia revisora. A doutrina do nosso antagonista, porém, inverte a idéa constitucional; porque, no tocante ao uso do estado de sitio, considera o Executivo como o poder moralizador e o Congresso como o poder suspeito, vê no Congresso o poder transviavel e no Executivo o poder preservador, confia tudo a este como ao poder de garantia, e tudo receia do outro como poder de abuso.

Mas, para acompanhar o collega ponhamos de lado a verdade constitucional. Será essa, ao menos, a verdade experimental dos factos? Não. Quem deu, na Republica, o exemplo das revoluções? Foi o Congresso? Não. Foi o Governo, successivamente, em tres exemplos inolvidaveis: em Novembro de 1891, dispersando, por um golpe de estado, o Congresso; em Dezembro de 1891 e Janeiro de 1892, dissolvendo, pela força armada, os Governos dos Estados; em Abril de 1892, fabricando a tragi-comedia de Tabatinga e Cucuhy. Foi o Poder Executivo quem mostrou assim ao Exercito e á Marinha que elles não cessaram de ser contra a Republica os arbitros do Governo, como o tinham sido contra a Monarchia. Foi o Poder Executivo quem, tirando ao Congresso a consciencia da sua dignidade superior, ensinou-lhe a confiar mais nas aventuras do espirito de facção, que na estabilidade da lei. Foi o Poder Executivo quem soprou na ambição politica o gosto da violencia, e estima da usurpação, a sympathia pelo crime. Tudo o que dahi decorreu era de prever, e foi predicto, como demonstrariamos, se o publico pudesse interes-

sar agora em reler o que contra aquella sementeira de anarchia escrevemos em 1891 e 1892.

Pois bem: trata-se de reduzir a nocuidade ao instrumento que armou os golpes de estado da dictadura presidencial em 1891 e 1892. O perigo está indicado por sua natureza, com a contraprova de experiencia: é o dos excessos do Governo na pratica dessa faculdade, que um publicista argentino, hoje Ministro em sua terra, AMANCIO ALCORTA, nos diz fazer dos Presidentes da Republica autocratas comparaveis ao despota moscovita. Desse lado é que todos os olhos divisam a ameaça. Para o nosso illustre contendor, porém, é precisamente o contrario. Contra o Congresso é que havemos de reunir todas as precauções. Elle, que não executa o estado de sitio, é quem póde constituir durante o estado de sitio o elemento minaz.

Só uma dessas preoccupações capazes de toldar o bom senso ás intelligencias mais luminosas poderia explicar a trasposição logica, de que está sendo victima, neste assumpto, aquella penna bemfazeja, que tantas vezes tem doirado de claridade solar o nosso jornalismo. Oh, senhores! Pois de onde nasceu o principio das immunidades parlamentares? Das antigas retesias entre o Parlamento e o Executivo na mãe patria da liberdade moderna. Todas as Constituições contemporaneas adoptaram esse principio, inspiradas, pelo exemplo proprio ou alheio, no sentimento dessa necessidade, como um meio de protecção á Legislatura contra o Governo, como uma condição essencial á independencia legislativa. Ora, quando será que a maiores perigos se expõe a independencia do legislador em relação ao Executivo? Quando este, nos periodos normaes, tem a sua autoridade circumscripita aos elementos ordinarios da administração? Ou quando esta empunha, pelo estado de sitio, o sceptro dos poderes excepcionaes? Se é, nem poderia deixar de ser, neste ultimo caso, como se explicará que desapareça a instituição protectora, exactamente quando se agiganta a ameaça, contra a qual essa instituição se inventou?

Evidentemente (digamos o que com a maior transparencia se está enxergando) o nosso contradictor labora sob a

impressão do voto das Camaras legislativas, recusando a licença para o processo de quatro dos seus membros indigitados no inquerito policial como conniventes no attentado de Novembro. Pela nossa parte, se a recusámos, foi declarando que a dariamos caso fosse requisitada pela autoridade competente. Neste ponto não podíamos transigir, como queriam os que encaram com desdem, como nugas, as questões de fórma. As fórmias são a coiraça do direito. Toda a luta pelo direito foi sempre o combate pelas suas fórmias tutelares. Não as considerassemos nós violadas na especie, e não teriamos hesitado em votar a autorização, com tanto menos vexame pelos brios do Congresso, quanto, seja qual fôr o conceito particular de cada um em relação á politica dos accusados, com a qual nunca transigimos, não ha juiz neste mundo, que ante as provas contra elles reunidas pelo inquerito, os pudessem condemnar.

Mas, ainda admittindo que o Congresso tivesse praticado com isso um acto de condescendencia lamentavel, que comparação haverá neste confronto de responsabilidades pelos excessos do estado de sitio, entre uma fraqueza destas e os actos de brutalidade, crueza e barbaria, que nodoam, na historia do estado de sitio entre nós, o papel do Governo?

Todo o apparatus do raciocinio que se nos oppõe, assenta, de mais a mais, num falso presupposto: o de que a subsistencia das immunities parlamentares destitue de todos os meios repressivos a ordem publica em luta com o privilegio dos Senadores e Deputados. Desçam ás hypotheses, e verão que esse phraseado não tem a menor substancia. Flagrante, ou não, o delicto do membro do Congresso, ao Governo sobejam recursos legais, para dominar o criminoso, ou, pelo menos, reconduzil-o á impotencia total.

Havendo flagrancia cessam, pela Constituição, as immunities: o Poder Executivo tem o direito, pelo art. 20, de prender immediatamente o criminoso.

Não havendo, ou o Congresso estará reunido, ou não. Se não estiver, basta para inutilizar o faccioso irrequieto, cair com as medidas do estado de sitio sobre os instrumentos do

ambicioso, a sua gente, os seus partidaristas: não ha CATILINA sem conjurados. Se, pelo contrario, as Camaras legislativas estiverem funcionando, certamente não hão de recusar ao Chefe de Estado a autorização por elle reclamada, uma vez que os indicios apurados contra o Deputado, ou o Senador, sejam concludentes. E, se a recusar, nesse caso a revolução estará no proprio seio do Congresso, eventualidade contra a qual só nos offereceria remedio a sua dissolução, que este regimen não admitte. (*O Estado de Sitio*, artigo da *Imprensa*, de 12 de Outubro de 1898).

#### REFORMA DO N. 22.º DO

##### ART. 34.º

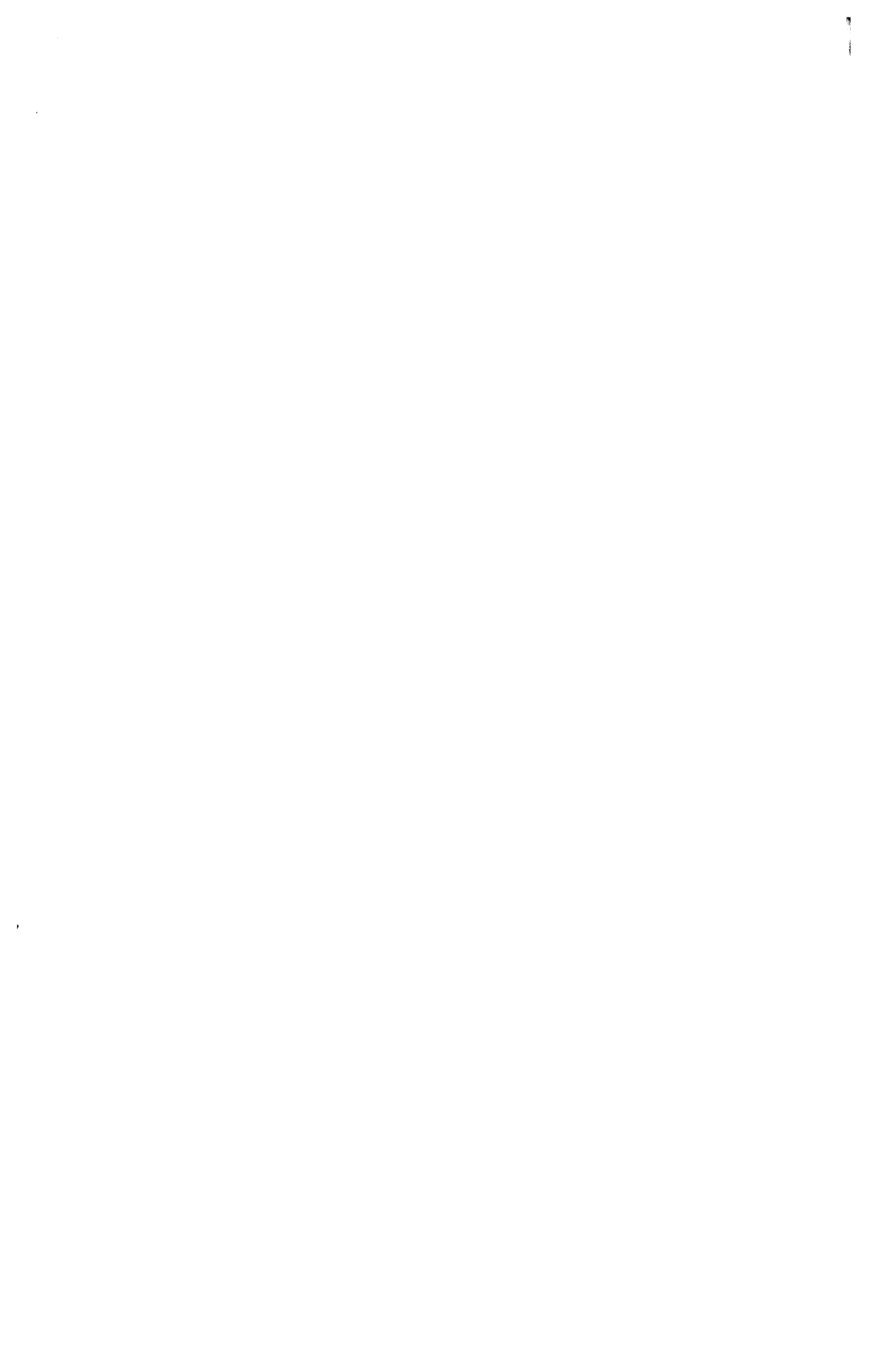
Entre as aspirações generalizadas no paiz, considera o P. R. L. como de mais urgencia:

16.º Precisar que nos casos de guerra civil, a competencia, privativa do Congresso, para decretar a lei marcial, só se exercerá, quando o movimento assumir as proporções de levante armado, cuja gravidade annulle a acção represiva das leis e autoridades civis;

17.º Restringir, em taes hypotheses, como nas de aggressão estrangeira, o exercicio da faculdade legislativa, á região envolvida ou ameaçada pela guerra, emquanto essa região estiver regularmente occupada por forças leaes, cuja presença responda pela ordem. (Programma do Partido Republicano Liberal, p. 5).

Entre as aspirações generalizadas no paiz, considera o P. R. L. como de mais urgencia:

10.º Declarar formalmente, na Constituição, que, em se levantando o estado de sitio, cessam, *ipso facto*, os seus effeitos, e que a estes são immunes, durante o estado de sitio, assim os membros do Congresso Nacional, como os magistrados e os membros dos Congressos estadoaes nos seus respectivos Estados. (Ibd., p. 4).



Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

22.º Regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz.

#### COMPETENCIA DO CONGRESSO PARA REFORMAR A LEGISLAÇÃO ELEITORAL DO PAIZ

A Constituição da Republica, art. 34, n. 22, declara que “compete privativamente ao Congresso Nacional regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz”. E, no exercicio desta attribuição, varias vezes tem elle reformado a legislação eleitoral do paiz, com a qual, variando a época das eleições, têm variado a da sua apuração e a da expedição dos diplomas.

Analogamente, a Constituição actual do Espirito Santo, no seu art. 39, n. 3, 1, reduzindo o disposto no art. 43, clausula 10, das Constituições de 2 de Maio de 1892 e 30 de Novembro de 1904, estabelece que

“Compete privativamente ao Congresso” (do Estado), “além da attribuição geral de fazer leis, interpretal-as e revogal-as;

“Legislar sobre as condições e o processo das eleições para os cargos estadoaes e municipaes, garantida a representação das minorias”.

Desta funcção, assim definida e outorgada, se tem servido o Congresso Legislativo, naquelle Estado, pelo menos tres vezes em 1907, em 1909, em 1910 (antes da ultima, a de 1913, sobre a qual versa a censura aqui discutida), para fixar e mudar a data ás eleições de Deputados Estadoaes, aprazando e mudando com ella a da sua apuração, bem como a da expedição dos diplomas.

Nunca se lhe foi á mão, contra esse uso de tal prerogativa, com o menor reparo, objecção ou escrupulo. Nem havia por onde o fazer; visto como só se poderia duvidar que na competencia de legislar sobre a época das eleições e suas diversas phases, se acaso tal excepção houvesse aberto o texto constitucional, atermando elle mesmo essas épocas, ou reservando a outro poder a funcção de as atermar.

Ora, se bem haja mudado já duas vezes de Constituição o Espirito Santo, nenhuma das suas tres Constituições destacou para as attribuições de outro poder, que não o Legislativo, a de aprazar data á eleição congressual, ou a qualquer dos seus actos complementares, nomeadamente o da apuração e o da expedição dos diplomas.

A unica eleição estadual, a que as Constituições espirito-santenses têm designado dia, é a de Presidente e Vice-Presidente do Estado, á qual se precisou data certa na Constituição de 1893, art. 47, no art. 47, da de 1904, e na de 1913, ora em vigor, onde o art. 48 decreta que “a eleição do Presidente e Vice-Presidente se fará em todo o Estado, no dia 25 de Março do ultimo anno do periodo governamental”.

Não ha, portanto, contestação possivel á evidencia de que o direito constitucional do Espirito Santo, a sua lei fundamental, incumbiu, explicita, illimitada e exclusivamente ao Congresso Legislativo do Estado a competencia de assignar dia á eleição dos seus membros, assignar dia á apuração desse escrutinio, e assignar dia á remessa dos diplomas.

Ora, era natural que assim o houvesse feito a Constituição do Estado, se o dia da apuração marcasse o termo do mandato legislativo, isto é, o termo da legislatura, e o dia da

expedição dos diplomas lhe assignalasse o começo á legislatura, assignalando o do mandato legislativo.

Não só não era natural senão que, ainda, não era congruente, não era sensato, não era admissivel; porquanto, em tal caso, entregar ao legislador ordinario a apuração desses actos, quando a elles se associasse o effeito de abrir e encerrar a legislatura, seria deixar á mercê das variações da legislação ordinaria a duração do periodo legislativo. (Princípios Constitucionaes da União. Parecer; Revista do Supremo Tribunal Federal, v. VIII, 1916, ps. 124-125).



**Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:**

**23.º Legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica e o processual da Justiça Federal.**

### **CONTRAPOSIÇÃO ENTRE LEIS FEDERAES E LEIS DOS ES- TADOS**

As leis civis, commerciaes e criminaes da Republica são elaboradas privativamente pelo Congresso Nacional (Constituição, art. 34, n. 23), e estão, portanto, na classe das leis federaes. Logo, das sentenças dos Tribunaes dos Estados em ultima instancia, que versam sobre a validade, ou a applicação dessas leis, o recurso para aquelle Tribunal é innegavel.

E que, nessas duas clausulas constitucionaes, o legislador usou da expressão *leis federaes* simplesmente em contradicção a leis dos Estados, materialmente se verifica pelo proprio texto desse mesmo artigo, onde, no § 2.º, immediato áquelle, se determina: “No caso, em que houver de applicar *leis dos Estados*, a Justiça Federal consultará a jurisprudencia dos Tribunaes locaes, e vice-versa, as justiças dos Estados consultarão a jurisprudencia dos Tribunaes federaes, quando houverem de interpretar leis da União”.

Ainda mais: no texto mesmo da clausula, cuja intelli-

gencia se controverte, isto é, no § 1.º, *b*, do art. 59, já transcripto, se diz: "... quando se contestar a validade *de leis* ou de actos dos Governos *dos Estados* em face da Constituição ou *das leis federaes*". Ahi está manifesta a contraposição entre leis federaes e leis dos Estados, fornecendo-nos a unica definição segura, autorizada pelos textos, da expressão *leis federaes*.

Excluir, pois, do campo nitidamente traçado dessa definição um grupo *de leis federaes* — o direito civil, commercial e penal da Republica — é reconhecer ao interprete a faculdade de sobrepôr as suas conjecturas á intenção explicita dos textos.

Nasce esse erro, creio eu, da má digestão e da assimilação viciosa de certas noções de direito americano.

Não se póde negar que, rejeitada essa discriminação, arbitraria em presença da Constituição Brasileira, o Supremo Tribunal Federal, entre nós, terá uma orbita de acção mais ampla do que nos Estados Unidos, e afastar-se-á, em certos traços, do typo de seu modelo. Mas esta modificação resulta naturalmente das alterações, que na sua adaptação ao Brasil recebeu o regimen americano.

Ali compete aos Estados a legislação civil, commercial e penal, exceptuados certos ramos especiaes, como o que respeita á navegação, á bancarrota, á pirataria, ás marcas de fabrica, ás patentes, á propriedade litteraria, á moeda falsa. Dahi a consequencia logica de que os pleitos civis, commerciaes e penaes, salvas essas excepções, principiassem e acabassem nos Tribunaes dos Estados.

Nós, porém, que transferimos para a legislatura federal essa competencia, attribuida pela Constituição dos Estados Unidos aos Congressos dos Estados, deviamos necessariamente reservar á justiça federal a ultima palavra sobre a interpretação e a applicação dos actos legislativos concernentes á materia civil, commercial e penal.

Nos Estados-Unidos, onde os Estados criam o direito penal, commercial e civil, os Estados é que hão de applical-o.

Entre nós, onde elle é obra da União, esta não podia deixal-o sem reserva á mercê dos Estados.

E, estabelecendo essa reserva, esse freio, a Constituição brasileira cingiu-se ao principio dominante da Constituição americana, onde nas questões de direito civil, commercial e penal regidas por leis federaes, é que as applicam.

A prevalecer a intelligencia, que eu impugno, os Estados, em ultima analyse, poriam e disporiam das instituições de direito civil, commercial e penal. Ninguem ignora o papel da interpretação judiciaria na evolução do direito escripto.

Sobre a letra, fixada nos textos, passa a autoridade dos arestos, que os infiltra, os decompõe, os allue. O juiz, pela sua collaboração continua, exerce uma função de cooperador e modificador na obra legislativa. A jurisprudencia, obra sua, altera insensivelmente o direito positivo.

Os inglezes e americanos devem a essa collaboração quasi legislativa da magistratura, á "*judge made-law*", tem-se sobreposto muitas vezes ao Poder Legislativo, dizia em uma sentença o juiz PERKINS, (*Spencer v. State*, 5 Ind. 41, 46. *COOLEY: Const.*, 5.<sup>a</sup> ed., p. 69). Absurdo seria, pois, que, reservando-se a função de legislar ácerca do direito civil, commercial e penal, a União entregasse esse direito, criação sua, á variedade de interpretação da Justiça dos Estados, sem lhe oppôr ao menos, em ultima instancia, um correctivo, uma garantia de unificação. (Recurso Extraordinario n. 176, Rio, 1899, ps. 15-17).

#### UNIFICAÇÃO DO DIREITO FORMAL E DA MAGISTRATURA

O principio da unidade, que a Constituição impõe ao Codigo Civil, Criminal e Mercantil do paiz, collide com o da multiplicidade, que estabeleceu para as leis do processo e a organização da justiça. Applicados cada qual por vinte e um corpos distinctos de magistrados, o Codigo Commercial, o Codigo Penal, a legislação civil padecem, ás mãos de outras tantas interpretações independentes e diversas, o mesmo nu-

mero de adaptações e transmutações, divergentes e oppostas. Ninguém ignora, hoje em dia, que a jurisprudencia modifica incessantemente as leis de direito privado. Toda a codificação, apenas decretada, entra, sob o dominio dos arestos, no movimento evolutivo, que, com o andar do tempo, acaba por sobrepôr á letra escripta o direito vivo dos textos judiciaes. Na união Americana, onde cada Estado é senhor do seu direito substantivo, nada mais logico do que ser elle, outrossim, quem disponha do seu direito processual, e organize a magistratura, a que ha de competir a execução de um e outro. No Brasil, onde o direito substantivo é um só, força era ser um só o systema do processo, e ter o organismo judicial um character uno.

Caminhando neste sentido, seguiremos, além do mais, a direcção, a que se tende na America do Norte, onde o movimento de unificação juridica dia a dia se accentua. Entre nós os males da variedade na jurisprudencia se vão tornando incomportaveis. Os mesmos preceitos legislativos passam, em vinte e uma judicaturas autonomas, por outras tantas applicações dissidentes, degenerando a jurisprudencia num agglomerado chaotico de antagonismos irreductiveis, por falta de uma autoridade commum, que os elimine.

Para taes resultados não se comprehende a ansiedade, que anima os apressadores da codificação civil, pela qual, agora até a plataforma do Marechal se mostra açodada. Aliás, ali se pede “um Codigo Civil, que satisfaça ás exigencias do regimen”: empreitada cujo sentido só perceberá quem tenha a honra de privar com os segredos do candidato militar. Mas, para soffrer a trituração dessas vinte e uma entrosagens, e perceber uma hermeneutica differente nos moldes de cada uma, não vale muito a pena de codificar as nossas instituições civis. Melhor seria prorogarmos a duração das existentes, que da antiga justiça receberam, numa jurisprudencia mais ou menos uniforme, a possivel unidade.

Entregue ao arbitrio dos poderes locaes, a magistratura baixou, moral e profissionalmente de nivel. Profissionalmente; porque os magistrados estadoaes não têm horizonte. As

suas funções mal retribuídas, a sua carreira confinada, a sua estabilidade precária excluem, em geral, do seu quadro, as melhores capacidades. Moralmente; porque abandonada aos interesses de Provincia, ás suas revoluções, ás intolerancias dos seus partidos, a magistratura local tem de acabar resignada ao papel de instrumento politico, e vegetar nessa condição desmoralizadora.

A Constituição, portanto, deveria ser reformada:

1.º — para que se unifique o direito de legislar sobre o processo;

2.º — para que se unifique a magistratura.

Se, todavia, á consecução deste *desideratum* ainda se oppuzerem embaraços insuperaveis, consintam-nos, ao menos, como transição para essa reforma ulterior, que se altere a Constituição, concentrando no Supremo Tribunal Federal toda a jurisprudencia do paiz, mediante recursos, para esse Tribunal, das sentenças d's Justiças dos Estados em materia de direito civil, penal e mercantil. Para lhe dar forças correspondentes a este augmento de encargos, seria proporcionalmente alargado o seu quadro, modificando-se-lhe, ao mesmo tempo, no tocante a essas funções novas, o methodo e a destribuição do serviço entre os seus membros.

Mas, retirando aos Estados a composição da magistratura, cumpre, ao mesmo tempo, subtrahil-a á acção do Governo central. E' o meio de lhe assegurar a independencia correspondente á sua missão, num regimen onde se impõe aos Tribunaes o dever de negarem execução aos actos illegaes da administração e aos actos inconstitucionaes do Poder Legislativo. Aos Tribunaes superiores é que deverá caber, não só o processo e suspensão dos magistrados, mas ainda a sua escolha.

Deste modo viremos a satisfazer uma aspiração efficazmente regeneradora, advogada entre nós, desde 1869, no programma da opinião radical, e que acabará por emancipar da acção politica a nossa magistratura. (Plataforma, 2.ª ed., Bahia, 1910, ps. 22-24).

COMPETENCIA DO CONGRESSO  
PARA LEGISLAR SOBRE O  
DIREITO PROCESSUAL DA  
JUSTIÇA MILITAR

Prescreve, senhores, a Constituição Brasileira que ao Congresso Nacional compete privativamente legislar sobre o direito processual da justiça militar. São as próprias expressões textuaes da nossa Constituição, no art. 34, n. 23. E' o artigo onde se demarca ao Poder Legislativo o ambito dos seus direitos, onde se lhe traça o circulo dos seus deveres. A competencia dos Tribunaes Federaes estabeleceu-a a Constituição de 24 de Fevereiro noutros artigos: nos arts. 58 a 62. Por estes a Justiça Federal *não legisla, julga*. Assim o quer a nossa Constituição. Querem-no assim todas as Constituições conhecidas. De outro lado, pelos textos constitucionaes, ninguém legisla, senão o Congresso. Isto nomeadamente a respeito do processo federal.

Pois ides ver agora o que fizeram as casas do Congresso, os orgãos do Poder Legislativo. Uma lei, votada nesta Camara e na outra, declarou que ao Supremo Tribunal Militar incumbe "*estabelecer a fôrma processual militar, emquanto a materia não fôr resolvida em lei*". Será, deveras, um acto legislativo o que tal coisa declare? Sim: o decreto legislativo n. 149, de 18 de Julho de 1893, no seu art. 3.º.

Reproduzi literalmente a fórmula do texto. Reconhece elle explicitamente que *a fôrma processual militar* constitue materia *de lei*, diz que *á lei* cabe o regel-a, e annuncia que *a lei* o regerá de futuro. Quando? Não se sabe. Quando pudermos. E' um adiamento da lei necessario; mas é, ao mesmo tempo, a confissão categorica da sua necessidade. Essa necessidade é constitucional. Promana da Constituição, que o Congresso não póde transgredir, que o Congresso absolutamente não póde reformar, sem que os seus actos se iniquem de nullidade insanavel. Sem embargo, emquanto não legisla sobre este ramo do processo federal, em vez de manter a legislação existente, manda o Congresso ao Supremo

Tribunal Militar que este o *regule*. Isto é: manda substituir uma lei por um regulamento, e occupar uma parte do territorio legislativo por um Tribunal de Justiça.

Devia o Supremo Tribunal Militar obedecer-lhe? Podia fazel-o? Não. Os Tribunaes, neste regimen, não executam as leis, senão quando estas respeitem a Constituição. O Supremo Tribunal Militar, porém, curvou-se e expediu o regulamento de 16 de Julho de 1895. Chama-se, por baptismo do seu autor, o *Regulamento Processual Criminal Militar*. Mas onde achar o Supremo Tribunal Militar essa attribuição, que exerceu, de *regular* materias alheias á sua vida interior?

O Supremo Tribunal Federal, que é o Tribunal mais alto da Republica, elaborou o seu regimento *interno*. Figurae-o agora a decretar a organização geral do processo, o regimen processual, para toda a magistratura da União. Vingaria esse acto descommunalmente usurpatorio? Só se em todos os gráus da hierarchia judiciaria se houvesse obliterado a consciencia profissional.

Ou o processo militar é materia de *regulamento*, como se suppõe na rubrica do expedido pelo Supremo Tribunal Militar; e então ao Poder *Executivo*, privativamente, cabia fazel-o. São os termos formaes da Constituição, art. 48, n. 1. Ou era materia *de lei*, como a Constituição formalmente estabelece no art. 34, n. 23, e como no mesmo acto delegatorio, o Congresso reconhece explicitamente. Mas, neste caso, era da privativa competencia do *legislador*.

De maneira que o Supremo Tribunal Militar está neste dilemma: ou se apropriou uma attribuição exclusiva e intransferivel do Presidente da Republica; ou absorveu uma attribuição privativa e incessivel do Congresso. Que o fizesse com autorização deste, nada importa. Ao Poder Legislativo não assiste o arbitrio de renunciar ás *suas* funções, e muito menos o de regular o Judiciario com as do *Executivo*. Delegar um poder á propria autoridade, é acto de illegitima doação ou de abandono criminoso. Delegar a terceiro poder as prerogativas de outro é acto de invasão, esbulho e alienação do alheio.

Não se deu o esbulho, porque a attribuição transferida é legislativa. Deu-se, porém, a abdicação. Tem um poder politico, na rigidez do systema das Constituições escriptas, o direito de repartir a sua competencia com outro?

Ordinariamente o beneficiado nesses empréstimos, nessas divisões, nessas renunciias, é o Executivo. A costumeira, se bem que autorizada com exemplos respeitaveis, não se recommenda como boa praxe; visto que a Constituição nitidamente separa da função de legislar a de regular, commettendo cada uma, como privativa, a um só poder. Mas as duas, verdade seja, não se podem considerar substancialmente distinctas e rigorosamente delimitaveis. Do regular ao legislar, do legislar ao regular nem sempre são claras as raias. Entre as duas competencias medeia uma zona de fronteira, indecisa, mixta, por ventura commum, em que ora as leis regulamentam, ora os regulamentos legislam.

O que, porém, absolutamente nunca se confundira, se não abolindo noções elementares no direito constitucional, é a attribuição de legislar, ou a de regular, com a de julgar. Foi, entretanto, o que obrou o Congresso, fazendo essa delegação ao Supremo Tribunal Militar. Foi o que o Supremo Tribunal Militar aventurou, condescendendo no uso dessa delegação.

Aqui está como os poderes publicos, nesta terra, cumprem os seus deveres. Que faz o legislador, quando confere a um Tribunal a missão de legislar?

Reforma, no mais substancial dos seus principios, na delimitação dos poderes entre a legislatura e a magistratura, a Constituição da Republica assume amplas faculdades constitucionaes, anarchiza o regimen.

De onde vêm ao legislador as suas prerogativas? Da Constituição, que as enumera, as define, as circumscreve. Como elle, os outros dois poderes têm igualmente a sua competencia taxada na lei fundamental. Desta deriva, para cada um dos tres, a autoridade, que exercita. Logo, dessa autoridade, nenhum delles se póde alliviar em outro. Se aos Tribunaes fosse licito legislar, por outorga do Congresso, licito

seria ao Congresso julgar, por outorga dos Tribunaes. Admittis que o Congresso profira sentenças? Não. Como admitirdes, então, que um Tribunal promulgue leis?

A Constituição declarou que o direito processual é assumpto legislativo, a Constituição o encarregou ao Congresso. Entretanto, o regulamento de 6 de Julho de 1895 abrange o direito processual militar no seu todo, organizando os Tribunaes, criando a policia judicial, precisando as competencias, dando a fórma ao processo, fixando os casos de prisão, instituindo as condições das sentenças, taxando-lhes os recursos, e pautando-lhes a execução. E', portanto, indubitavelmente, sob o falso nome de regulamento, a *lei* do processo criminal, para as forças de mar e terra. Logo, só o Congresso a podia fazer. Logo, não a podia fazer um Tribunal. Logo, feita pelo Supremo Tribunal Militar, é vã, irrita, nenhuma: não vale, não obriga, não existe.

Póde-se contestar, acaso, esta invalidade? Esta existencia? Evidentemente, não. Logo, os juizes, que funcçionam hoje no fóro militar, não são juizes. Logo, os processos, que hoje correm pela justiça militar, não são processos. Logo, as sentenças, que ora se pronunciam nos Tribunaes Militares, não são sentenças. Os réus do conflicto de 14 de Novembro, por consequencia, não estão sendo julgados. Vexados, sim. coagidos, tyrannizados,— Não ha judicatura, sem lei que a crie, nem processo sem judicatura, nem sentença sem processo. Toda essa encenação processual, a que assistimos, consequentemente, gira em torno de uma supposição erronea, mentida, fraudulenta: a da existencia de uma lei, que não existe.

Mas então uma illegalidade geral viciaria actualmente, no fóro militar, a todos os processos? Inquestionavelmente. Por estupenda que seja a enormidade, o facto não deixa de ser o facto, nem o direito o direito. Entre o regulamento processual militar e a Constituição da Republica seria desatino hesitar. Se a Constituição não está revogada, não se póde observar o regulamento. Força é abandonal-o, e volver ás leis anteriores, até que o Congresso as revogue, as altere, as

codifique (Discurso no Senado, a 5 de Agosto de 1905. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1.º de Junho a 21 de Agosto de 1905. V. II, Rio, 1906, ps. 84-86).

### SO' O CONGRESSO PÓDE DE- CRETAR FERIADOS NACIO- NAES

A primeira das medidas adoptadas pelo Presidente da Republica foi a concessão de um feriado nacional por 12 dias. Tinha constado pelos jornaes que na Republica Argentina se votaram ferias por oito dias, que no Estado Oriental se tinham votado férias por cinco dias, que na Inglaterra se tratava de votar uma coisa chamada *Holy Day* não sei por quanto tempo, e tanto bastou para que os nossos homens publicos, sem mais exames, se atirassem a essa medida, aconselhando o Presidente da Republica, ou com elle concordando na decretação tambem do nosso feriado nacional.

Ora, sr. Presidente, eu não quero discutir o que ha de simiesco na presteza com que se fez essa imitação. Permitta Deus que lá pelos confins platinos da nossa terra se não ouça agora o costumado grito de *macaquitos*.

Mas quero discutir a questão á luz das lições que existem no Brasil, com as noções juridicas de que nós dispomos em um assumpto que não póde ser estudado senão praticamente, porque se trata de uma medida de salvação, urgente e immediata, de uma medida adoptada pelo Governo para ser logo depois executada pelas autoridades administrativas e judiciarias.

Ora, em materia de férias, sr. Presidente, a competencia do Poder Legislativo, entre nós, nunca foi discutida. Sempre neste assumpto as instituições brasileiras foram obra do Poder Legislativo. Nunca o Poder Executivo contribuiu neste assumpto senão quando munido de uma solemne autorização concedida pela lei n. 604, de 3 de Julho de 1851.

Com effeito, o decreto legislativo n. 604, dessa data, no seu art. 1.º, declarava:

“Fica o Governo autorizado:

§ 2.º A designar as férias e dias feriados para o Fôro”.

Era assim, sr. Presidente, que já se entendia a competencia do Poder Executivo e a competencia do Poder Legislativo neste assumpto, debaixo do regimen imperial. Nunca o Imperador avocou a si a attribuição de dar regras nesta materia.

Foi servindo-se da autoridade legislativa, cujas funções exercia, que o Governo Provisorio depois regulou os feriados nacionaes.

Mais tarde, em 1891, para que neste numero se incluísse o anniversario da promulgação da Carta republicana, foi mistér que o Congresso Nacional o determinasse, mediante o decreto n. 3, de 28 de Fevereiro.

Depois as férias forenses constituiram objecto de outro acto do Poder Executivo, no regulamento n. 5.561, de 19 de Junho de 1905, arts. 22 a 225. Mas esse regulamento foi expedido no exercicio da autorização outorgada ao Governo pela lei n. 1.338, de 9 de Janeiro deste anno.

O mesmo se dá quanto ao disposto, a este respeito, nos arts. 260 a 265, do decreto n. 3.084, de 5 de Novembro de 1898, expedido em conformidade da autorização contida na lei n. 221, de 20 de Novembro de 1894, art. 87, assim como quanto ao estatuido, sobre o mesmo assumpto, nos arts. 1.036 a 1.041, do decreto n. 8.832, de 3 de Novembro de 1910, promulgado, em virtude de autorização outorgada na lei n. 1.338, de 9 de Janeiro de 1905, art. 59, n. 1.

E, todavia, o de que então se tratava era de mero direito processual.

De modo, sr. Presidente, que esta materia se acha absolutamente julgada pelo concurso da jurisprudencia legislativa e administrativa, quer sob o regimen imperial, quer sob o regimen republicano.

Nem de outro modo se podia entender, sr. Presidente, especialmente debaixo do regimen actual, onde a Constitui-

ção, no art. 34, n. 23, considera como privativa attribuição do Congresso Nacional, o legislar sobre as leis de processo no Districto Federal.

O de que se tratava, entretanto, neste caso, era, como se está vendo, apenas de uma disposição que interessava o processo.

Aqui, porém, o Governo teve em mente ir mais longe. Que elle quiz? Foi debaixo do euphemismo da fórmula administrativa, com as palavras “feriado nacional”, decretar a moratoria. Sempre os nossos processos tortuosos, as mesmas evasivas insinceras, dissimulatorias, com que este Governo costuma haver-se na solução de todos os assumptos submettidos á sua autoridade.

Ora, sr. Presidente, o de que se trata é da concessão de uma moratoria, não é simplesmente de materia de processo que se cogita, mas do proprio direito substantivo, do direito civil e commercial da Republica.

E' nisso que o Poder Executivo se acaba de intrometter, introduzindo medidas de ordem legislativa.

A mesma disposição a que eu ha pouco alludia, da Constituição da Republica, no art. 34, n. 23, diz que ao Congresso Nacional compete privativamente legislar sobre o Direito Civil, Commercial e Criminal da Republica.

Ora, a moratoria é uma derogação ás leis do processo civil e commercial; é a intervenção da autoridade publica na ordem dos contratos. O poder intervém para dilatar o vencimento das obrigações convencionaes. Não se póde exercer a autoridade executiva em materia de direito privado, em um ponto em que mais séria e organicamente interessa á substancia da justiça do direito.

A incompetencia, portanto, do Poder Executivo, para decretar a moratoria, é evidente, innegavel, absoluta. Bem certo é que, entre nós mesmos, o Poder Executivo já teve o ensejo de recorrer a essa medida, forçado pela gravidade extrema das circumstancias, e isso em occasião em que o corpo legislativo não se achava reunido, e com a declaração

formal de que assim se procedia, por se não achar reunido o corpo legislativo.

Foi também o que ocorreu na crise de 1864, em que o nosso Governo decretou a moratoria geral, depois de ouvir o Imperial Conselho de Estado. Vae V. Ex. vêr como os Conselhos de Estado Imperiaes tinham uma independencia que não têm os *Conselhos de Estado Republicanos*.

O Conselho de Estado, pleno, consultado em 1864, pelo Imperador, sobre a situação criada pelo grande numero de fallencias que ameaçavam de *crac* a praça do Rio de Janeiro, o Conselho de Estado consentiu no alvitre da moratoria, julgou aconselhavel ao Imperador o uso desse alvitre, mas considerou que a competencia não era sua, e que della só podia usar então o Imperador, em um caso de salvação publica, por não se achar reunido o corpo legislativo.

“Nestes termos, dizia o parecer do Conselho de Estado, pleno, reunido no Paço da Bôa-Vista, em 15 de Setembro de 1864:

“Nestes termos, entendem as Secções, de seu dever, aconselhar a V. M. I.:

1.º, que, por um decreto, o Governo determine, *emquanto o Corpo Legislativo se não reunir*, o processo especial de liquidação dos banqueiros e dos bancos actuaes, sujeitando desde logo a esse processo as referidas casas bancarias que tenham, ou fizerem ponto em seus pagamentos”.

Assignam este parecer, sr. Presidente, os mais eminentes membros do Partido Conservador naquella época: Visconde de URUGUAY, Visconde de JEQUITINHONHA, Visconde de ITABORAHY, JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO, Marquez de ABRANTES, CANDIDO BAPTISTA DE OLIVEIRA.

Em consequencia desse parecer do Conselho de Estado, baixou o decreto n. 3.308, de 17 de Setembro de 1864, cujo art. 1.º dispunha: “Ficam suspensos e prorogados por 60 dias, contados do dia 9 do corrente mez, os vencimentos das letras, notas promissorias e quaesquer outros titulos com-

merciaes pagaveis na Côrte e Provincia do Rio de Janeiro; e tambem suspensos e prorogados pelo mesmo tempo os protestos, recursos em garantias e prescripções dos referidos titulos”.

De modo, sr. Presidente, que tratando-se de uma deliberação muito mais ampla, a actual, porque aquella se limitava aos vencimentos de obrigações commerciaes, ao passo que a de hoje é geral a todas as obrigações, e vae ainda mais longe, como daqui a pouco teremos occasião de ver, ainda assim o Governo do Imperador não ousou aventurar-se a essa deliberação, apesar das circumstancias de então serem de uma gravidade mais imminente do que a actual; não ousou senão por não estar reunido o corpo legislativo e allegando para logo isto como a justificativa do seu procedimento.

Agora o corpo legislativo se acha reunido e o Presidente da Republica ousa declarar ás figuras mais eminentes das duas Casas do Congresso que as reunia para tomar ali uma deliberação, porque a ella não é licito esperar que o Poder Legislativo delibere.

Quer V. Ex. uma reivindicção mais clara da dictadura actual? Compare agora V. Ex. o que aqui se está dando no Brasil, em plena tranquillidade, em uma situação cujas difficuldades são criadas todas pelos erros do Governo, com o que na Inglaterra se acaba de dar, na Monarchia Ingleza.

Ainda esta manhã telegrammas da Europa põem em contraste o exemplo britannico, neste momento. Para se declarar ali a moratoria, quando a guerra bate ás costas do Reino Unido, quando as suas esquadras se mobilizam, quando não se sabe qual haja de vir a ser amanhã a sorte da grande potencia envolvida nesta luta, a maior de todas as lutas da historia, foi preciso que as duas Camaras, uma após outra, deliberrassem sobre o assumpto. Hontem, a Camara dos Lordes approvava o projecto já anteriormente approvado na Camara dos Communs, mandando suspender os vencimentos das cambiaes e autorizando o Governo a decretar moratoria, caso viesse a julgal-a preciso.

Eis o contraste entre a Republica e a Monarchia. Pergunto a V. Ex.: qual dos dois paizes é mais republicano? Ali a verdadeira Republica, que não é senão o regimen da soberania nacional, representativamente constituida e servida pelas leis; aqui, a dictadura não disfarçada, mas ostentada sobre a ruina de todas as instituições republicanas. Eis a differença, a opposição, o contraste, sr. Presidente. Mas, não é tudo.

Na Inglaterra, como no Brasil de 1864, na Inglaterra de hoje como no Brasil de então, o de que se tratava era meramente de uma moratoria...

No acto do Marechal HERMES o que se decreta é a suspensão não só do vencimento das obrigações convencionaes, mas a suspensão da Justiça, a suspensão dos Tribunaes, a suspensão de toda vida juridica do paiz.

Hoje, todo o Fôro se acha em profunda agitação, porque, dando-se á medida imperial (*riso*)... desculpe-me V. Ex., á medida presidencial a interpretação que a sua linguagem lhe impõe, alguns juizes se julgaram obrigados até a recusar as medidas de urgencia, como os arrestos. O feriado nacional, como V. Ex. sabe, sr. Presidente, melhor do que eu, é equiparado aos domingos; são dias em que nenhum acto de natureza publica se pratica, de modo que, decretado o feriado nacional, por 12 dias, o sr. Presidente da Republica não concedeu sómente a moratoria que elle queria conceder, não suspendeu as execuções em que, talvez, alguém pensasse, mas suspendeu totalmente a marcha dos processos, o movimento geral do Fôro, a administração da Justiça.

Eis a situação absurda, ridicula, grotesca, a que se chegou por este acto precipitado e inconsciente do Presidente da Republica, sem ter S. Ex., ao seu lado, o seu Ministro da Justiça, que é professor de direito, para lhe fazer vêr o erro palmar de technica, linguagem juridica e phraseado profissional, commettidos na redacção desse decreto.

Este acto é illegal, illegitimo, nullo, não póde ser applicado, não póde ser executado pelos Tribunaes, emquanto não passar pelo crivo do Congresso, emquanto não receber a

sancção do Poder Legislativo, emquanto não passar pelas tres discussões de que cogitam os Regimentos das duas Casas do Congresso.

Depois, sr. Presidente, como dar execução desde hoje a este decreto?

Aqui está a lei que entre nós vigora para execução dos actos do Poder Legislativo e administrativo. E' o decreto n. 572, de 12 de Junho de 1890, o decreto que estabelece o momento em que começa a obrigatoriedade das leis da União e dos decretos do Governo Federal. Aqui se estabelece, no art. 1.º:

“As leis da União e os decretos do Governo Federal, com força de lei, obrigam em todo o territorio da Republica dos Estados Unidos do Brasil, desde o dia que determinarem, e, na falta desta determinação, no Districto Federal no terceiro dia depois da inserção no *Diario Official*”.

De modo que, não havendo neste decreto clausula onde se determine que elle entra immediatamente em execução, o que se segue é que só daqui a tres dias começará a ser executado.

Mas vejamos, sr. Presidente, o perigo monstruoso da usurpação desta competencia legislativa, agora avocada a si pelo Chefe do Estado. Estabelecendo o feriado nacional, o Presidente da Republica suspendeu, como eu ha pouco dizia, toda a vida judiciaria do paiz, resalvando expressamente a vida administrativa, com excepção do que respeita á Caixa de Conversão, resalvando a vida administrativa, mas entregando ao dominio do seu acto a vida judiciaria na sua totalidade; de maneira que os actos mais necessarios, mais urgentes, mais vitaes, actos que se praticam sempre, a despeito das férias, actos de urgencia, como os actos criminaes e actos juridicos como os *habeas-corporis*, todas essas medidas que, mesmo durante as férias forenses, se praticam, e que a lei manda resalvar das férias forenses, esses mesmos actos se acham prohibidos.

Acharia, dessa maneira, o sr. Presidente da Republica — teria achado, se os nossos Tribunaes lhe reconhecessem competencia para isso — o meio maravilhoso de completar o seu estado de sitio, eliminando a Justiça, emquanto elle durasse. Porque, do mesmo modo por que o sr. Presidente da Republica marcou o feriado nacional durante 12 dias, poderia decretar o feriado nacional durante 120 dias, durante os quatro mezes, que restam do seu Governo, e os Tribunaes de Justiça não lhe dariam mais o incommodo de funcionar.

Eis, sr. Presidente, as consequencias do honroso exemplo, gabado hoje pelos applaudidores do Chefe do Estado. Em outra época, esses actos seriam recebidos pelo *Jornal do Commercio* com o seu *consummatum est*, celebre na historia do regimen imperial (Discurso no Senado, a 4 de Agosto de 1914. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1.º a 31 de Agosto de 1914. V. IV, Rio, 1917, ps. 29-34).

#### DATA EM QUE AS LEIS COMEÇAM A SER OBRI- GATORIAS

Sr. Presidente, na carta que hontem enderecei ao meu nobre amigo, o honrado Senador pelo Piauhy (1), que se senta á minha esquerda, tive já occasião de rectificar o equívoco por mim commettido no fim do meu discurso, quando me referi aos termos em que o decreto de 3 do corrente mandava começar a tornar obrigatorias as suas disposições. Tinha-me escapado a mim, assim como ao nobre Senador que, para o caso, me chamou a attenção, as palavras iniciaes desse decreto, as palavras — *desta data* —, pelas quaes esse decreto principia.

Aliás, sr. Presidente, esse equívoco não tinha senão uma importancia muito secundaria no curso das minhas observações, porquanto o em que ellas essencialmente se estribaram foi na inconstitucionalidade grosseira do acto presidencial

(1) RIBEIRO GONÇALVES (Nota de H. P.).

e na confusão em que elle incorrera, baralhando noções distinctas, idéas diversas, que qualquer jurista, por pouco versado que fosse na technica das leis, não teria commettido.

Mas, sr. Presidente, se com esta rectificação o decreto de 3 do corrente escapa a esse topico da minha censura, essas mesmas palavras iniciaes a que ha pouco me referia me dão ensejo a levantar outra contra o mesmo decreto.

E' certo que o acto de 1890, no qual o Governo Provisorio estabeleceu a data em que as leis começam a ser obrigatorias, exceptua ali dos prazos estabelecidos os actos legislativos ou presidenciaes, que para isso estipularem data diversa. Essa disposição era necessaria, sr. Presidente, não só para acudir aos casos em que o legislador ou o Governo sentissem necessidade inevitavel de tornar as leis immediatamente obrigatorias, mas ainda para as hypotheses tambem possiveis e tambem relevantes em que fosse necessario adiar para mais tarde, adiar por dias, mezes ou annos, como succede em relação a certas grandes leis, as codificações por exemplo, a data em que essas leis começam a obrigar. Mas se a respeito dessas leis, se a respeito desses actos administrativos, a respeito, em summa, desses decretos de qualquer natureza, se permite que elles comecem a ser obrigatorios desde a data em que determinarem, não é menos claro que a data do começo para entrarem em vigor esses actos, por mais depressa que cheguem, não póde ser anterior á da publicação delles.

Um acto não póde começar a ser obrigatorio desde o momento em que é deliberado no seio de um conselho administrativo, antes que mediante a publicidade esse acto chegue ao menos ao conhecimento dos interessados. O decreto de 3 do corrente, datado então, não podia se considerar obrigatorio desde o momento em que era assignado nos conselhos presidenciaes, antes que mediante o *Diario Official* tivesse elle chegado ao conhecimento do publico.

Ha pelo menos, portanto, nisso, sr. Presidente, um erro de technica legislativa, palpavel, na circumstancia de que, segundo os termos precisos desse decreto, a sua força obri-

gatoria devia começar desde a data de 3 do corrente, quando elle tinha existencia apenas na intimidade do Presidente e dos seus amigos.

Era deste modo o decreto que então nascia em um circulo tão restricto de pessoas intimas ao Governo um acto da mesma natureza que o decreto de 4 de Março, — a decretação do estado de sitio, — em que o acto do Governo se considerou obrigatorio desde o momento em que foi expedido, antes da sua publicação no *Diario Official*, para se levar a effeito as medidas vexatorias que o Governo punha em execução.

São, pois, dois actos moralmente gemeos, semelhantes na sua inconstitucionalidade, no modo como nasceram, no character de surpresa que ambos revestiram, na instantaneidade, e, até, senhores, na retroactividade com que procuraram actuar, um e outro, tendo effeitos anteriores á sua divulgação na folha official.

O decreto de 3 do corrente, sr. Presidente, antes de ser gravemente censuravel pela sua inconstitucionalidade, começou a ser defeituoso pela precipitação, pela irreflexão, pela instantaneidade com que fôra elaborado.

Certo estou, srs. Senadores, de que, se os amigos do Governo tivessem tido tempo de reflectir, se lhes houvessem deixado folga para estudarem com certa meditação o assumpto, a solução adoptada não se resentiria dos vicios, das inconveniencias, das illegalidades e dos riscos que o caracterizam.

A materia era de alta gravidade e grande melindre justamente pelas circumstancias delicadas em que a nossa situação economica, em que a nossa situação politica, em que a nossa situação financeira neste momento nos collocam. Os termos, senhores, em que pronunciei o meu discurso de ante-hontem, deixam bem claro que a uma parte das medidas adoptadas pelo Governo eu não teria hesitado em dar o meu apoio se viesse a moratoria votada regularmente pelo Poder Legislativo; esse expediente encontraria por certo nas circumstancias actuaes, nas extremidades em que nos achamos,

a minha adesão. Mas, qualquer que fosse a natureza da medida adoptada, eu não podia passar por cima da sua illegalidade constitucional, para abraçar um expediente resolvido, usurpadoramente, por um acto de um poder que a Constituição da Republica negava competencia para o deliberar.

A propria moratoria, sr. Presidente, para ser resolvida, estava subordinada a considerações de duração, de extensão e de modo, que não poderiam deixar de ser pesadas com cuidado, para que se não excedessem as medidas do strictamente necessario na occasião.

No momento, senhores, em que as difficuldades se encontram e os interesses se oppõem, em um conflicto tão sério como o actual, para não sacrificar os interesses de uns aos interesses de outros, para não enriquecer os mais felizes em prejuizo dos mais fracos e humildes, é preciso ter o prumo na mão com um sentimento muito sério de nossas responsabilidades — isso ainda quando se tratasse de mera suspensão dos vencimentos das obrigações civis e commerciaes, dos processos de execução, das prescripções, como ordinariamente se faz, como se está fazendo em outros paizes e como aqui mesmo se fez em outras épocas, tanto mais tratando-se, como se trata, de deliberação do sr. Presidente da Republica, de suspender não só as obrigações commerciaes, mas de intervir no regimen dos depositos, fechando as portas dos bancos áquelles que ali tinham recolhido seus capitaes, suas economias, talvez seus ultimos recursos, contra as necessidades, contra as miserias, até quem sabe, contra a fome; nessa occasião em que todos cobram e ninguem paga; em uma occasião em que o Governo da Republica é o primeiro a cair em bancarrota, em uma occasião em que o Thesoiro Publico tem faltado a todos os deveres da lei, da honra e do decôro, não só atrasando-se na satisfação dos seus compromissos, mas ainda violando obrigações legaes de natureza que não podem, em hypothese alguma, ser violadas por um Governo sério, em uma occasião de tantas duvidas, tantas afflicções, tantas ameaças, tantos soffrimentos, em que todas as classes sentem as extremidades criticas da privação e da necessida-

de, fechar as portas dos bancos a todos os depositantes, áquelles que ali têm recolhido o fructo do seu trabalho, os seus escassos capitaes, as suas mesquinhas economias, e que vêem, nesses recursos, a unica taboa de salvação contra a miseria e a fome, é um caso de tanta responsabilidade, que o Governo de um paiz não pôde assumir senão depois de convicção absoluta de não poder por outros meios evitar medida tão crúa.

Os nobres Senadores, que lêem, como eu, os jornaes, hão de ter começado a encontrar nas suas columnas os documentos da inconveniencia dessa medida, na extensão com que o Governo precipitadamente a tomou. Hontem, por exemplo, dizia o *Correio da Manhã*, em uma das suas notas:

“Em consequencia do decreto que estabeleceu que sejam feriados todos os dias até quinze do corrente, constava hontem que algumas fabricas vão fechar as portas, pelo facto de não poderem os industriaes levantar dinheiro nos bancos, onde têm suas contas correntes. Fechados os bancos, não podem os industriaes obter dinheiro para pagamento das férias aos operarios”.

Por outro lado, hontem ainda, em uma das nossas folhas vespertinas, li eu esta outra noticia e as ponderações que a commentam:

“Os telegramas de França narram a miseria, por falta de recursos, em que se encontram os brasileiros em Paris. Os americanos tomaram para seus nacionaes o recurso salvador de lhes enviar quatro milhões de dollars... Nós não podemos mandar dinheiro aos nossos. porque não temos, mas até impedimos aos parentes do Brasil de lhes enviarem os recursos precisos. E' o caso que, devido aos feriados estabelecidos, os bancos, de portas fechadas, tambem não recebem dinheiro a enviar. Casas commerciaes que têm saldos no es-

trangeiro, tambem nada podem fazer, porque a postura municipal prohibe, sob multa de um conto e quinhentos, realizar qualquer operação em dia de guarda.

“Tal é a condição que se acaba de criar para os brasileiros na Europa . . . Para quem appellar”?

Mas, não é só para os brasileiros na Europa, sr. Presidente, que se acaba de criar esta condição; é para nós mesmos, no interior do Brasil, de um para outro Estado, onde, graças á medida irreflectida com que a Presidencia da Republica nos surprehendeu no dia 3, não ha meio de transferir bancariamente capitaes de um para outro Estado. De maneira que, além de estarmos, por esta medida, insulados completamente, neste assumpto, do resto do mundo, achamo-nos insulados uns dos outros, de uns para outros Estados, pela impossibilidade completa de se remetterem capitaes de uma para outra região da Republica Brasileira. Não ha quem não esteja neste momento experimentando as inconveniencias desta medida vexatoria, que se não sabe de onde saiu, por que veiu e em que se funda, quando o que, ao que se sabia, desejavam os estabelecimentos bancarios nesta praça e pediam ao Governo, era simplesmente a suspensão dos pagamentos commerciaes.

A este proposito lerei ao Senado uma carta, que ha poucos momentos recebi nesta Casa, de um negociante estabelecido com capitaes reaes na praça do Rio de Janeiro e com dinheiro nos bancos deste mercado, em que me faz, a respeito da medida presidencial, as seguintes observações:

“Os dois grandes factores da angustiosa situação da nossa praça, são os dois cancros: Banco do Brasil e Governo, por haverem, criminosamente, *desviado* o nosso dinheiro, e agora, este lembra-se de nos *dar férias*, só pelo motivo, que, em verdade, é o que vou expôr.

“Têm ha longo tempo os bancos desta praça, em deposito no Banco do Brasil, avultadas som-

mas, e como um delles, sujeito, ha dias, a corrida nas suas contas correntes limitadas, precisou reforçar o seu encaixe, para isso reclamou ao referido banco o seu deposito.

“O Banco do Brasil não pôde attendel-o, porque tal deposito havia transferido para o Governo. Dahi a *celebre reunião para as férias*, porque o banco depositante declarou que fechava a sua porta, se no dia seguinte não lhe fosse restituído o deposito feito, e isto mesmo pela imprensa declararia.

“E’ tudo quanto se passou e que bem revela que já não somos nação constituida, mas simplesmente um ajuntamento criminoso”.

Ora, sr. Presidente, sendo a materia de tanta ponderação, e tendo sido tão irreflectidamente resolvida, e aggravando ainda a solução que recebeu, com o vicio grave da incompetencia do poder que a adoptou, ha-de permittir V. Ex., sr. Presidente, e espero que o Senado, na sua benevolencia, me permitta insistir ainda hoje neste assumpto, desenvolvendo as considerações encetadas no meu discurso anterior, para mostrar, não só a illegalidade fundamental do acto que censuro, mas ainda a inadiadibilidade absoluta do expediente que nelles se consigna.

Em relação á competencia, ou antes á incompetencia do Poder Executivo para o acto constante do decreto de 3 do corrente, alleguei eu ante-hontem, aqui, sr. Presidente, algumas considerações juridicas, mas não as pude concluir. Nem mesmo no ponto em que me foi permittido tocar, me foi possivel dar á explicação do assumpto toda a extensão que elle merece.

Voltarei, pois, a elle, insistindo na minha demonstração, para convencer de modo mais palpavel a esta augusta Camara da justiça, da procedencia, da incontestabilidade da minha opinião, da minha critica, da minha censura ao Governo, da minha impugnação ao seu acto.

Para mostrar a sua illegitimidade constitucional, o character usurpatorio que assignala esse acto, bastará, sr. Presidente, recordar a historia dos actos que, entre nós, anteriormente se estatuiram no Brasil, decretando feriados forenses, o feriado nacional.

“O primeiro acto, depois da nossa emancipação, que regulou as férias forenses, é o decreto n. 1285, de 30 de Novembro de 1853. Mas esse acto, o Governo Imperial o expediu, como no seu proemio formalmente se declara, “usando da autorização concedida *na lei* n. 604, de 3 de Julho de 1851”, lei cujo art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, determina que “fica o Governo autorizado a um novo Regimento de Custas Judiciaes, e a designar organizar *as férias e dias feriados para o Fôro*”.

A materia ficou assim regulada até á mudança do nosso regimen constitucional, quando o Governo Provisorio adoptou, a esse respeito, duas medidas, com o decreto n. 67, de 18 de Dezembro, e o decreto n. 155 B, de 14 de Janeiro de 1890.

Desses dous actos, o primeiro se limitou a tratar unicamente das férias forenses, alterando o disposto no decreto de 1853, para lhe accrescentar as datas de 13 de Maio e 15 de Novembro, reduzindo, por outra parte, de 40 a 17 dias as férias do Natal, diminuindo, outrosim, de 15 a 8, as da Semana Santa, e supprimindo as do Espirito Santo.

O outro decreto, o de 14 de Janeiro de 1890, não toca em férias forenses: occupa-se exclusivamente com os feriados nacionaes, consagrando nessa categoria o 1.º de Janeiro, o 21 de Abril, o 13 de Maio, o 14 de Julho, o 7 de Setembro, o 12 de Outubro, o 2 e o 5 de Novembro.

Em ambos esses decretos, porém, expedidos na phase de transformação, exercia o Governo Provisorio, que os expediu, o Poder Legislativo. Um e outro eram actos legislativos, deliberados pela autoridade, que então encarnava em si as funções de legisladora.

Mas apenas se organizou a Republica, entrando em vigor as instituições constitucionaes assim que se teve de introduzir na materia uma alteração, para addicionar aos feria-

dos nacionaes o anniversario da Constituição Republicana. foi o Congresso Nacional que o resolveu, adoptando a disposição promulgada com o decreto n. 3, de 28 de Fevereiro de 1891.

Mais tarde vem o decreto n. 546, de 24 de Dezembro de 1898, que estabelece as férias da justiça federal e da justiça no Districto Federal, férias forenses umas e outras. E qual foi o poder que decretou essa precedencia? O Poder Legislativo, o Congresso Nacional, com a sancção do Presidente.

Além disso, ainda tres decretos ha, na legislação brasileira, que estatuem sobre o assumpto:

O decreto n. 3.084, de 5 de Novembro de 1898, nos seus arts. 261 a 265;

O decreto n. 8.332, de 3 de Novembro de 1910, nos seus arts. 1.036 a 1.041;

E o decreto n. 9.263, de 28 de Dezembro de 1911, nos seus arts. 250 a 253.

O primeiro é o que consolidou as leis concernentes á Justiça Federal. O segundo, o que promulgou o Codigo do Processo Civil e Commercial no Districto Federal. O terceiro, o que organizou a justiça deste Districto.

Esses tres actos são do Poder Executivo. Mas todos tres se praticaram no exercicio de autorizações legislativas. O primeiro, servindo-se o Governo da autorização que lhe confiára a lei n. 221, de 20 de Novembro de 1894, no seu art. 87. O segundo, utilizando-se da autorização que lhe déra a lei n. 1.338, de 9 de Janeiro de 1905, no art. 59, n. 1. O terceiro, estribando-se na lei n. 2.356, de 31 de Dezembro de 1910, art. 3.º, n. III.

Foram, pois, tres actos da legislatura, exercidos, ainda que viciosamente, mediante a delegação, que o Congresso Nacional houve por bem conferir ao Governo da União.

Mas, ainda assim, nesses tres actos, quanto ao em que entendem como férias forenses, as unicas de que tratam, o Poder Executivo obrou nos limites das suas attribuições constitucionaes, pois se reduziu a consolidar o disposto nos actos

preexistentes, do Congresso Nacional ou por elle autorizados; não addicionou, ou eliminou, nada alterou, ou innovou.

De modo que, senhores, tudo quanto se encontra, no corpo do nosso direito positivo, em materia de férias forenses, ou nacionaes, é obra do Poder Legislativo, por acto directamente seu, ou o exercicio da sua autoridade solemnemente delegada.

E' um dominio em que nunca o Poder Legislativo se esqueceu da sua competencia privativa, nem o Poder Legislativo jamais lh'as contestou. Eis, sr. Presidente, o que V. Ex. esqueceu, o que esqueceu o Presidente da Camara dos Deputados, o que esqueceram as Commissions de Finanças de uma e outra Casa do Congresso Nacional, quando no conclave presidencial de 3 do corrente não acharam uma palavra para oppôr ao alvitre dessa usurpação, antes incitaram o Presidente da Republica a usal-a quanto antes, a deliberal-a para logo ali mesmo, sem mais escrupulo, sem mais cerimonia, sem mais resguardo, juntando os pés, entesando os brios, e entregando-se ao impulso do salto. Desta vez quem animou o cego, o Marechal, nessa acrobacia perigosa, quem lhe esticou as cordas ao trapezio, quem lhe deu os upas, quem lhe estendeu por baixo, como um tapete, ou uma palhagem contra a quêda, a autoridade legislativa, foram as altas dignidades parlamentares, os mais eminentes orgãos, os chefes do Congresso Nacional.

Bravo, senhores do Partido Republicano Conservador! Bravo! Bravissimo! não se pôde fazer melhor a politica republicana. Com esses processos trouxestes a Nação á barra de todas as desgraças. Com esses mesmos processos lhe estaes agora á cabeceira como o medico de Molière, tomando-lhe o pulso, empastando-lhe as chagas e propinando-lhe as drogas.

Mas, sr. Presidente, estes actos legislativos e administrativos, agora por mim enumerados, ahí ficam para evidenciar o character censuravel da facilidade com que os amigos do Presidente da Republica o ajudaram a, por este modo, pôr debaixo dos pés a Constituição e as leis do paiz.

O assumpto das férias parlamentares constitue compe-

tencia privativa do Congresso Nacional, porque as relações a que diz respeito se encerram no campo das leis do processo civil, commercial, ou criminal, materia a respeito da qual pelas disposições mais terminantes da nossa Constituição, a competencia privativa é do Congresso Nacional.

Não preciso, ante uma Camara composta de juristas, advogados e homens praticos no estudo ou na elaboração de leis; não preciso, sr. Presidente, de entrar em desenvolvimentos, como se me achasse na presença de caloiros, para demonstrar uma proposição de evidencia tão elementar, como a de que só o Poder Legislativo póde, entre nós, estatuir sobre as leis que regulam o processo e a de que no dominio destas leis, estão incluídas as disposições que regem as férias forenses.

Em todos os constitucionalistas, em todos os tratadistas, em todos os manuaes que do nosso processo ahi se occupam, em todos elles se acham as respostas neste assumpto, a confirmação, o desenvolvimento, a comprovação desses principios elementares em materia de direito privado e de direito constitucional.

Nem é, porém, sómente no Brasil, sr. Presidente, que no assumpto a competencia do Poder Executivo se acha limitada e excluída. Se volvermos os olhos para os Estados Unidos, aos quaes pedimos o modelo da nossa Constituição, lá encontraremos nos seus expositores, nos seus commentadores, nos seus tratadistas, ensinada como coisa elementar, a noção de que em materia de férias forenses ou nacionaes a autoridade exclusiva é a do Poder Legislativo. Tomarei algumas autoridades, sr. Presidente, para não deixar sem comprovação o meu asserto.

Na *American and English Encyclopedia of Law*, no artigo *Sunday and Holiday* (Domingos e Feriados), vol. 27, p. 414, assim se exprimem os autores desse grande repositório da jurisprudencia e doutrina americana:

“Existem geralmente *leis (statutes)* que exceptuam outros dias como feriados (*holiday*), e re-

gulam a sua observancia dentro em certos limites. Essas *leis (statutes)* não são tão amplas nas suas regras como as *leis (statutes)* concernentes ao Domingo. De ordinario, porém, apenas quanto á suspensão dos actos judiciaes, á apresentação e ao protesto de titulos commerciaes no primeiro dia util subsequente, á suspensão do serviço nas estações publicas e á restricção do commercio de bebidas em certos feriados. Todos os actos não abrangidos nas publicações *da lei (within the statutory prohibitions)* se podem effectuar como em qualquer outro dia”.

Eis, senhores, o texto do idioma original:

“*Statutes Concerning Holidays. Statutes* exist generally setting apart certain days as *holidays* and regulating to some extent their proper observance. These *statutes* are not so general in their regulation as Sunday statutes; they usually provide *merely for the suspension of judicial proceeding*, for the presentation and protest of commercial papers on the next secular business day, for the suspension of business in the public offices and for the regulation of the intoxicating liquors on certain holidays. All transactions not within the statutory prohibitions may be carried on as in any other day”.

O outro repertorio da sciencia juridica na União Americana e no Imperio Britannico é a *Cyclopedia of Law and Procedure*, a *Encyclopedia do Direito e Processo*. Ahi, no volume XXI, se expõem as normas que regulam o assumpto. dizendo-se á p. 440:

“Têm-se decretado varias *leis* que estatuem sobre as férias judicarias, e determinam a sua acção suspensiva. *Various statutes have been enacted* making provision for legal holidays and designating the effect thereof in suspending business”.

Depois, á p. 442:

“A regra geral é que os Tribunaes podem funcconar, e despachar materias juridicas, nos feriados legaes, salvo quando a lei expressamente prohibir. Em algumas jurisdicções, todavia, o exercicio das funcções judicarias nos feriados legaes está sujeito a restricções prescriptas a respeito de alguns casos expressamente prescriptos *nas leis ou Constituição*. Nenhuma lei que prohibe a resolução de negocios forenses pelos Tribunaes nos dias feriados legaes se applica a outros actos de natureza judicaria que não esses. Assim a designação *legislativa* de um dia como feriado, com intuitos commerciaes, não obsta ao despacho de materias forenses nesta data”.

Eis o texto inglez:

“The general rule is that the courts may sit and transact judicial business on a legal holiday, unless expressly prohibited *statute*. In some jurisdictions however the transaction or judicial business on legal holidays is subject to prescribed qualifications in some cases, expressly forbidden *by statutes or by Constitution*. But although the transaction of judicial business on holiday is expressly forbidden by statute, acts of a ministerial character performed on those days may be lawful. Nor is a statute prohibiting, the transaction of judicial nature other than those performed by the Courts. So the *statutory* designation of a day as a holiday for commercial purpose does not prohibit the transaction of judicial business on that day”.

BLACK, outro celebre jurisconsulto e constitucionalista americano, autor de tantas obras com que estamos familiarizados no Brasil, escreve, no seu tratado sobre o direito das sentenças:

“Maxima é do direito commum que *dies dominicus non est juridicus*; de accôrdo com ella, não se poderá proferir domingo sentença, que valida seja. . . Quanto aos outros feriados e férias legaes, a regra geral é que, *quando as leis*, que os reconhecem ou criam, não prohibem durante o exercicio das funcções judicarias, os tribunaes podem validamente pronunciar os seus julgados e praticar os demais actos sociaes

do seu ministerio" (*A Treatise on the Law of Judgements*, 2.<sup>a</sup> ed. 1902, vol. I, § 182, ps. 266 e 267).

Assim, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, como no Brasil, só a lei pôde estabelecer feriados ou férias legaes. Assim, nos Estados Unidos e na Inglaterra, como no Brasil, só *as leis*, criando taes férias ou feriados, pôdem vedar aos Tribunaes durante elles o exercicio das suas funcções. Assim, nos Estados Unidos e no Reino Unido, como no Brasil, não se confundem as férias consagradas ás grandes festas nacionaes com os domingos, que excluem de todos os actos judi- cialarios, como as outras férias ou feriados legaes, a que se liga a prohibição dos actos judi- cialarios, quando a lei explicitamente o determina. As primeiras, equiparadas aos domingos, ao dia do Senhor, observado em toda a christandade, têm entre nós legalmente o nome de festas nacionaes. E' assim que lhes chama o decreto n. 67, de 18 de Dezembro de 1889, o decreto n. 155 B, de 14 de Janeiro de 1890, e o decreto n. 3, de 28 de Fevereiro de 1891.

Durante esses, os feriados ou férias nacionaes, não se suspendem só os actos judi- cialarios, mas os administrativos e os politicos da nação: não funccionam os Tribunaes, nem as repartições publicas, nem o Congresso Nacional.

Eis, senhores, por que ante-hontem me espantava eu de que, em um dia de feriado nacional, pudesse funcionar, como estava funcionando, o Senado Brasileiro.

Foi, pois, necessariamente, ás férias dessa categoria, que se referia o decreto presidencial, o decreto n. 11.036, de 3 do corrente, quando nos declarou que "desta data até o dia 15 do corrente, inclusive, é considerado *feriado nacional*".

Verdade seja que esta disposição não tem grammatica, porque o redactor do decreto se esqueceu do sujeito da oração: não lh'o deu.

"Destá data até o dia 15 do corrente, inclusive, é considerado feriado nacional". O que? Que é o que se considera feriado nacional, desta data até 15 do corrente? Não sabemos, senão por adivinhação, por intuição, ou por suspeita. Deve ser o tempo decorrido. Mas a grammatica exigia, ao me-

nos, na proposição principal deste periodo, em que consiste o art. 1.º do decreto, a menção expressa do sujeito a que o verbo obedecia.

Mas, através do solecismo, que macula a linguagem do Presidente da Republica e seu Ministro, não nos deixa duvida nenhuma a declaração ali peremptoria, de que os dias decorridos entre a data do decreto e os 15 do corrente, constituem *feriado nacional*.

São as palavras do decreto.

Já não deixa de ser taluda a originalidade que estabelece um *feriado nacional* de doze dias. Até agora não se conheciam *feriados nacionaes* que durassem mais de um dia. Os nossos feriados nacionaes eram: os domingos, o 1 de Janeiro, o 24 de Fevereiro, o 21 de Abril, o 13 de Maio, o 14 de Julho, o 7 de Setembro, o 12 de Outubro, o 2 e o 15 de Novembro.

Precisamente por determinarem uma interrupção total no movimento dos negocios, uma cessação total na actividade juridica do paiz, os *feriados nacionaes* não duram mais de 24 horas.

Os conselheiros do Presidente nem ao menos lhe souberam ponderar que a declaração de um feriado por 12 dias fechava por 12 dias as portas ao commercio todo; visto como as posturas municipaes, nesta cidade e em toda a parte, vedam, sob pesadas multas, a abertura das casas e estabelecimentos de industria e negocio nos feriados nacionaes.

Mas, senhores, ou quizesse o Governo decretar, realmente, um feriado nacional, como formalmente declara o seu decreto, ou não ajudasse a lingua ao Presidente e seus Ministros, e, quando usou da locução *feriado nacional*, fosse o seu pensamento decretar *férias forenses*, como todas as nossas leis e todos os actos do Poder Executivo, entre nós, chamam aos dias de vacancia legal para os actos do fôro, o que, com esse decreto, se praticou, é, em todo o caso, um disparate juridico, um monstruoso erro de officio administrativo, uma violação clamorosa do nosso direito constitucional.

Isso é, senhores, porque nem *feriados nacionaes* nem *férias forenses* se podem instituir por acto do Poder Executivo.

“Os dias feriados, como os domingos e os dias santos, não são *férias do fóro*, diz TEIXEIRA DE FREITAS no seu commentario a PEREIRA E SOUSA (not. 434), estabelecendo esta discussão que o Presidente da Republica devia saber, ou ter, pelo menos, no seu Ministerio da Justiça, quem se julgasse obrigado, pela lealdade e competencia de seu cargo, a lhe ensinar.

Mas, ainda posta de lado a distincção, e admittindo que o intuito do Governo foi dar férias ao fóro por 12 dias, subsiste o attentado contra os deveres do seu officio, contra a Constituição, contra o *sensu communi*.

Porque, senhores, o famoso decreto, mandando considerar *feriado nacional* o prazo de tres a 12 deste mez, acrescenta:

“ficando, durante este periodo, suspensos *todos os actos impraticaveis nos dias feriados por lei*”.

Vejamos, pois, quaes são, *nos dias feriados por lei*, os *actos impraticaveis*.

O decreto n. 384, de 1898, que consolidou as leis concernentes á Justiça Federal, que nos diz elle, quanto aos *actos impraticaveis durante as férias*?

“Art. 261. Durante as férias suspendem-se as funcções dos Juizes e do Supremo Tribunal Federal, devendo ser considerados nullos todos os *actos praticados nesse periodo*.

Art. 262. Podem, porém, ser tratados durante as férias, e não se suspendem pela superveniencia dellas:

a) os *actos de jurisdicção voluntaria*, como testamentos, contratos, posses e todos aquelles que forem necessarios para conservação de direitos, ou que ficariam prejudicados, não sendo feitos durante as férias;

b) os *arrestos, sequestros, penhoras, depositos, prisões civeis e suspeições*;

c) ractificação de processos, penhor, soldadas, alimentos provisionaes, causas de divorcio, nullidade ou annullação de casamento e interdictos possessorios;

d) os processos de *habeas-corpus*, fianças, formação de culpa e recursos crimes;

e) os actos de policia administrativa ou judiciaria, as sessões do jury e preparatorias dellas”.

No mesmo sentido estatue, sr. Presidente, o decreto n. 8.332, de 3 de Novembro de 1910, nos arts. 1.036 a 1.040, que promulgou o Codigo de 9 de Setembro de 1910, que promulgou o Codigo de Processo Criminal no Districto Federal, em seus artigos 418 e 419.

De todos estes textos, porém, senhores, resulta que só não são impraticaveis durante as férias, nacionaes ou forenses, os actos exceptuados taxativamente nas leis. Salvo para esses casos excepcionaes, para esses actos excepcionaes, os Tribunaes da Justiça, durante as férias, estão fechados, não funcionam; e o que praticarem, incorre na pena de nullidade. E desses Tribunaes o primeiro indicado no decreto n. 848, de 1890, assim como no decreto n. 3.084, de 1898, é o Supremo Tribunal Federal. Os termos dessas leis são categoricos:

“Durante as férias *suspendem-se as funcções dos Juizes e do Supremo Tribunal Federal*, devendo ser considerados nullos todos os actos praticados nesse periodo”.

Não ha, portanto, necessidade absolutamente nenhuma de interpretação, não ha duvida imaginavel quanto ao alcance do que dispõe o decreto presidencial de segunda-feira. Determinando que, de 3 a 15 do corrente, “ficam suspensos todos os actos impraticaveis nos dias feriados pela lei”, o que esse decreto prescreve é que, durante esse periodo, “se suspendem as funcções dos juizes e do Supremo Tribunal Federal”.

Apurada esta conclusão inquestionavel, della resultam imperiosamente varias questões.

Primeira questão. Era isto o que o commercio, o que os bancos solicitaram do Marechal Presidente?

Segunda questão. Era isto o que o Marechal Presidente devia fazer?

Terceira questão. Podia fazer isto o Marechal Presidente?

A primeira questão, senhores, está respondida pelos factos notorios do momento. Não me consta que nas solicitações endereçadas pelo commercio e pelos bancos desta praça, ao Governo, se tivesse incluido a de se suspenderem as funcções aos nossos Tribunaes de Justiça.

Todo o interesse do commercio e dos bancos estava em obter uma dilação para o vencimento e para a execução das obrigações civis e commerciaes. A cessação absoluta das funcções dos Tribunaes de Justiça foi uma deliberação não solicitada, inesperada, uma deliberação de surpresa, que caiu no meio da nossa situação agitada e confusa, como um elemento adicional de perturbação e desordem.

Segunda questão. Era isto o que devia fazer o Marechal Presidente? Não creio que em vossas consciencias, srs. Senadores, possa ainda pairar a tal respeito duvida grave. Que exigencias de interesse publico existiam para que além da moratoria solicitada pelo commercio, desejada e requerida pelos bancos, se estabelecesse essa interrupção completa nas funcções da Justiça? Para que se dêsse esse eclipse na actividade juridica do paiz? Se interesses ha, não podem ser os a que allude o decreto, quando se refere á situação européa e á guerra que abala o antigo continente.

Ali, no proprio theatro da guerra; no territorio das nações já por ella accommettidas; ali, na imminencia e sob o risco de um encontro dos exercitos; ali, com a decretação da lei marcial por toda a parte, nenhum Governo determinou que os Tribunaes de Justiça suspendessem as suas funcções.

Como é então, e por que motivo, sr. Presidente, como é então que aqui, no Brasil, a centenas e centenas de leguas do

continente que a guerra devasta neste momento, é que havemos de levar o rigor das medidas excepcionaes a expedientes, de que os proprios paizes devastados pela guerra não se lembraram nem se atreveram a usar?

Por que inversão do senso commum ha de ser que as medidas empregadas aqui contra circumstancias de naturezas tão diversas e tão menos graves do que as que trazem hoje em constantes afflicções os paizes de ultramar, havemos de sentir o peso da guerra com mais dureza, com mais oppressão, com mais crueldade?

Eu quizera, sr. Presidente, que algum dos membros do Governo, que algum dos seus amigos, que algum dos órgãos mais competentes desta Casa nos viesse praticamente explicar, mostrar, dizer onde é que se acham precisamente os motivos pelos quaes o Marechal HERMES nesse momento, em vez de se limitar á decretação da moratoria, mandou que todos os Tribunaes de Justiça suspendessem as suas funcções.

Agora a terceira questão, sr. Presidente. Podia o Marechal HERMES fazer o que fez? Tinha o Governo da Republica o direito de praticar o que praticou? Não ha nesta Casa, não ha no Congresso Nacional, não haverá um homem de intelligencia, de sciencia, de responsabilidade que se atreva a affirmal-o.

Pois, senhores, para que o Presidente da Republica tenha nas suas mãos a attribuição de declarar o estado de sitio, foi necessario que a nossa Constituição, em artigo especial, mediante cuidadosas disposições, lhe conferisse essa autoridade, a definisse e lh'a limitasse. Essa autoridade, entretanto, se reduz á de dispensar certas formalidades protectoras da liberdade individual, habilitando o Governo a prender e desterrar, ao seu arbitrio, os cidadãos que considere suspeitos de cumplicidade na perturbação da ordem. E', portanto, uma faculdade restricta, de consequencias incomparavelmente menos graves, de extensão incommensuravelmente mais acanhada. Não suspende nenhum dos poderes politicos do Estado, deixa funcionando os Tribunaes. Agora mesmoahi estão elles concedendo *habeas-corporis* contra as illegali-

dades commettidas pelo Governo nos actos de execução do estado de sitio. Sob o estado de sitio, portanto, sr. Presidente, os Tribunaes de Justiça continuam a funcionar. E', não só doutrina constitucional evidente nos textos da nossa lei organica, mas ainda a pratica, a jurisprudencia, o direito usual dos nossos Tribunaes.

Entretanto, sr. Presidente, ha-de V. Ex. fazer-me um favor; dê-me V. Ex. a honra, dê-m'a os nobres Senadores. dê-m'a alguns dos mais dedicados amigos do Governo nessas cadeiras, dê-m'a, e eu lhes rogo, encarecidamente, a honra de mostrar entre os dispositivos constitucionaes aquelle pelo qual o Governo da Republica póde mandar interromper, suspender, cessar a acção dos Tribunaes.

Ainda sob a lei marcial, nos Estados Unidos e na Inglaterra, em toda a parte, muitas vezes quando exercitos inimigos occupam o territorio do paiz, no que respeita aos actos do direito privado, os Tribunaes de Justiça, os notarios, os funcionarios judiciaes continuam a exercer as suas funcções; de modo que attribuil-as ao Presidente da Republica, avocar a si a competencia de mandar fechar os Tribunaes durante doze dias, é inventar, é forjicar, é sacar do seu bestunto uma situação mais grave do que a do estado de sitio, do que a lei marcial, do que a lei da guerra, uma situação pela qual fica ao arbitrio do Governo suspender a Justiça, eliminar os Tribunaes, deixando as relações juridicas de ordem civil sem a protecção ordinaria das leis.

Como, sr. Presidente! Será possivel conciliar isso com o regimen constitucional? Com o que no caso está escripto na nossa lei fundamental?

Como e por que, no caso do estado de sitio, necessitou o Presidente da Republica de faculdades escriptas na Constituição, para dellas usar, quando o estado de sitio dá apenas ao Executivo o direito de deter e de desterrar sem suspensão dos Tribunaes, ao passo que, neste caso, sem nenhuma disposição que o autorizasse, o Presidente da Republica suspende, radicalmente, no paiz, a acção, as funcções, a existencia da Justiça?

Até agora, na linguagem de todos os publicistas, de todos os constitucionalistas, de todos os parlamentares, o estado de sitio era a mais temerosa de todas as medidas do Governo, — é esta a expressão usual, ordinaria, comezinha de todos os que sobre essa materia têm escripto. Todos elles consideram o estado de sitio como a mais formidavel das medidas de excepção no regimen constitucional. Mas agora, senhores, não sei de onde, por evocação do Marechal Presidente, temos uma situação excepcional, de natureza muito mais grave; porque ao passo que aquella, dando ao Governo o direito de deter e desterrar, deixava-nos, todavia, a protecção dos Tribunaes, emquanto que esta começa por abolir completamente essa protecção, deixando-nos sem justiça, ficando no paiz o arbitrio do Governo, servido por um Congresso de amigos.

Quando, senhores, na Monarchia, ha cincoenta annos, esta metropole e o paiz se viram a braços com a formidavel crise bancaria daquelle tempo, que é o que fez o Governo do Imperador? Decretou, porventura, o feriado nacional? Mandou que os Tribunaes fechassem as suas portas e a Justiça suspendesse suas funcções?

Não, senhores. Eis o que, sob a Monarchia, debaixo da Corôa de PEDRO II, nos ominosos tempos daquelle regimen, estabeleceu o decreto n. 3.308, de 17 de Setembro de 1864:

“Ficam suspensos e prorogados por 60 dias, contados do dia 9 do corrente mez, os vencimentos de letras, notas promissorias e quaesquer outros titulos commerciaes, pagaveis na Côrte e Provincia do Rio de Janeiro, e tambem suspensos e prorogados pelo mesmo tempo os protestos de letras, recursos e garantias e prescripções do regimen titular”.

Isso é: nada mais simplesmente que a moratoria; simplesmente a dilação aos vencimentos dos titulos civis e commerciaes.

Como, pois, juntar a novidade escandalosa dessa lembrança? Onde a foi buscar o Marechal Presidente? Qual é a lei, que debaixo de seu Governo está regulando hoje o paiz? (Discurso, no Senado, a 6 de Agosto de 1914. *Annaes* citados, ps. 39-54).

#### PONTO DE REVISÃO

Entre as aspirações generalizadas no paiz, considera o P. R. L. como de mais urgencia:

1.º Transferir para a União, o direito privativo de legislar sobre o processo, civil, commercial e criminal. (Programma do Partido Republicano Liberal, p. 3).

Cfr. Parecer no *Relatorio da Directoria da Associação Commercial da Bahia*, Bahia, 1915, ps. 113-114.

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

24.º Estabelecer leis uniformes sobre a naturalização.

✓ 25.º Criar e supprimir empregos publicos federaes, fixar-lhes as attribuições e estipular-lhes os vencimentos.

## EMPREGOS INSTITUIDOS PELO EXECUTIVO

“Criar e supprimir empregos publicos federaes, fixar-lhes as attribuições, estipular-lhes os vencimentos”: eis outro privilegio do Congresso no plano da Constituição (Art. 34, § 25). Seria necessario apontarmos os empregos publicos, instituidos, ou mantidos, neste regimen, ao simples belprazer do Executivo? Não bastaria apontarmos a casa militar do Marechal, o numero dos officiaes que a compõem? (*Inventario da Legalidade. Jornal do Brasil*, de 17 de Julho de 1893).



**Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:**

**26.º Organizar a Justiça Federal, nos termos do art. 55 e seguintes da secção III.**

Poderiam, talvez redarguir que, pelo art. 34, n. 26, associado ao art. 55 da Constituição, ao Congresso Nacional compete designar quaes sejam “os Juizes e Tribunaes Federaes”, e que, tendo ella deixado ao Congresso Nacional esta competencia, não seria licito desconhecer ao Congresso Nacional o direito de equipárar aos Tribunaes e Juizes Federaes de primeira instancia os juizes arbitraes, para o effeito de submeter os seus julgados ao juizo federal de segunda instancia, isto é, ao Supremo Tribunal Federal, mediante appellação.

Mas, se assim é (*o que não se quer aqui pôr em duvida, nem está nos interesses desta causa discutir*), só ao Congresso Nacional caberia exercer essa faculdade; pois só a elle outorgaram o art. 34, n. 26, e o art. 55 da Constituição, a competencia de criar e determinar os Juizes ou Tribunaes Federaes.

Portanto (e só então), se o Congresso Nacional exercesse essa competencia em tal sentido, assimilando ás Justiças Federaes de primeira instancia o juizo arbitral, para o fim de lhe sujeitar as decisões, por via appellatoria, ao Supremo Tribunal Federal, já se não poderia averbar de inconstitucionalidade a consagração desse recurso nos actos regulamentares

do processo, nem o uso, que de tal remedio se fizesse. (Acção de Nullidade de Arbitramento, movida pelo Espirito Santo contra Minas Geraes na questão de limites entre os dois Estados, Rio, 1915, ps. 17-18).

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:  
27.º Conceder amnistia.

## CARACTERISTICAS DA AMNISTIA

São bem conhecidas as características da amnistia (1). O “véu de eterno esquecimento” (2), em que os publicistas e criminalistas dizem por ella envolvidas as desordens sociaes, objecto desse acto de alta sabedoria politica, não é uma vulgar metaphora, mas a formula de uma instituição soberana. Por ella, não só se destroem todos os effeitos da sentença, e até a sentença desaparece (3), senão que, remontando-se ao delicto, se lhe elimina o character criminoso (4), supprimindo-se a propria infracção (5). Por ella, ainda mais, além de se extinguir o proprio delicto (6), se repõem as coisas no mes-

---

(1) RUY BARBOSA: *Actos Inconstitucionaes*, ps. 207-12.

(2) LEGRAVEREND, tom. II, c. 19, p. 762. HAUS: *Droit Pénal Belge*, n. 745.

(3) GIACCHETTI: *Dei Reati e delle Pene*, v. III, p. 480. DALLOZ: *Répertoire*. III, p. 545. THIRY: *Cours de Dr. Crim.*, 249, n. 536. Consulta do Conselho de Estado, no Brasil, em 22 de Out. de 1845.

(4) GIACCHETTI, III, p. 430.

(5) GARRAUD: *Dr. Pén.*, II, p. 142.

(6) GIACCHETTI, III, p. 482. MEL: *Il Nuovo Codice Penale Italiano*, p. 203. DALLOZ, III, p. 545, n. 117.

mo estado, em que estariam, se a infracção nunca se tivesse commettido (1). Esta é a amnistia verdadeira, a que cicatriza as feridas abertas pelas revoluções, aquella cujas virtudes o historiador grego celebrava nestas palavras de eloquente concisão: “Elles perdoaram, e dahi avante conviveram em democracia” (2). (Amnistia Inversa, ps. 27-28).

## SYNTHESE HISTORICA DA AMNISTIA

Essa instituição assoma na historia sob SOLON, muito antes de THRASYBULO, a cujo nome costumam ligar os jurisconsultos e publicistas a origem da amnistia. O Archontado do celebre legislador data de 594 antes da era christã (3). Ella precedeu, portanto, cerca de dois seculos a de THRASYBULO, que se promulgou em 403 (4). Eleito como reformador e reconciliador, depois de haver recusado a tyrannia, o celebre fundador da democracia hellenica reintegrou, por um acto geral, nos direitos e privilegios de cidadãos, os que os tinham perdido por sentença dos Archontes. Da indulgencia exceptuavam-se aquelles, cuja condemnação fôra pronunciada pelos Ephetas, pelo Areopago, ou pelos Phylos-Bazileus (os quatro Reis das tribus), mediante julgamento no Prytâneo, sob a nota de traição, ou homicidio (5). Para os que não incorriam nessas exclusões, era ampla a restituição de direitos.

Quasi duzentos annos mais tarde a Grecia buscava outra vez na clemencia o meio heroico de cura em hora de profundas tribulações. Era no anno de 405 antes de CHRISTO. A noti-

(1) *Cassac. de Florença*, 16 de Março de 1864. MEL, p. 203. *Cass. Fran.* 19 Jul. 1839. FAUSTIN HÉLIE, II, p. 720, n. 1090. DALLOZ, *loc. cit.* CARRARA. *Program. del Corso di Dir. Crim. Parte gen.*, II, p. 199. LE SELLYER: *Dr. Crim.*, V, § 2.157. COGLIOLO: *Completo Trattato di Dir. Penale*, vol. I, part. III, p. 968.

(2) THUCYDIDES, VIII, 73 (JOWETT, I, p. 598).

(3) GROTE: *History of Greece*. Ed. de 1869. Vol. III, p. 90. HOLM: *History of Greece*. Trad. ingl. Vol. I (1894), p. 390.

(4) DURY: *Histoire des Grecs*, vol. II, p. 614.

(5) GROTE: *Hist. of Greece*, vol. III, p. 102.

cia do desbarato de AEGOSPÓTAMI cruzara como um raio o Hellesponto, e detonara no Pyreu. Aniquilado o Imperio atheniense, LYSANDRO precipitava a sua marcha contra Athenas, reduzida á insulação, á indigencia e ao desespero, como nos dias em que a ameaçara o exercito do XERXES. PATROKLEIDES então reuniu o povo, e, obtida a venia indispensavel aos projectos revogatorios de sentenças judiciaes, alcançou dos athenienses um acto geral de graça, que restabelecia a communhão dos direitos civis e politicos a favor de immenso numero de cidadãos, processados, ou condemnados. Excluiam-se os sentenciados a exilio e morte, bem como os socios dos Quatrocentos, que se houvessem furtado pela fuga á acção dos Tribunaes (1). E, para ficar materialmente assignalado o esquecimento, mandaram-se queimar os registros criminaes, enquanto os athenienses juravam solemnemente, na Acrópole, a reconciliação geral.

Só em terceiro lugar, portanto, se nos offerece a amnistia a que se ligou para sempre o nome famoso do restaurador da democracia atheniense, e a que a justiça mandaria associar, a meu ver, o de PAUSANIAS (2). No pacto entre o General espartano e THRASYBULO ficou ajustada, com a paz, a amnistia. Desta exceptuaram-se apenas os Trinta Tyrannos, os Onze, que, sob as ordens delles, haviam presidido á execução das suas atrocidades, e os Dez, que tinham dominado no Pyreu. A esses mesmos, porém, se permittia repatriarem-se, invocando a justiça dos Tribunaes; e, se fossem absolvidos, entrariam, como os demais, na fruição absoluta da amnistia (3). Ella foi religiosamente observada pelos gregos, que, aliás, não confundindo a força com a ordem, a oppressão com a autoridade, ficaram chamando a esses funestos quinze mezes de suppressão da liberdade "o anno da anarchia". Os resentimentos emmudeceram. Ninguem foi perseguido. No juramento imposto aos heliastas se inseria esta clausula: "*Juro não me lembrar do passado, nem con-*

---

(1) GROTE: *Hist. of. Greece*, vol. VIII, p. 12-16.

(2) CURTIUS: *Hist. of Greece*. Trad. WARD. Vol. IV, ps. 48-52.

(3) GROTE: *Hist. of Greece*, vol. VIII, p. 94

*sentir que outrem o lembre*" (1). E, graças a esse acto de magnanimidade, havia de dizer mais tarde DEMOSTHENES que "a THRASYBULO devia a republica a salvação". (2)

Quatro seculos depois, ainda se pronunciava do mesmo modo um contemporaneo, subdito e cortezão de Tiberio: "*Haec oblivio, quam Athenienses amnestia vocant, concussum et labentem civitatis statum in pristinum habitum revocavit*". (3)

Hoje, entre povos mais adeantados em civilização do que Athenas e, talvez, do que a Europa, seria provavelmente reformada essa opinião favoravel aos effeitos reconstituintes da amnistia após as lutas civis. Como, porém, o que faz ao meu proposito, é o exame dos factos juridicos, não a sua apreciação politica, o que me cumpre accentuar aqui, é que, no seio da nação em cuja alta cultura teve seu berço a amnistia, esta instituição, para os envolvidos na sua orbita, nunca estabeleceu condições, e muito menos se deixou acompanhar jamais de restricções expurgatorias.

Os romanos não lhe conservaram o nome original; mas sob o de *generalis abolitio* lhe mantiveram a feição primitiva. A abolição geral era, entre elles, o apagamento, o olvido, a extincção da possibilidade de processo. "*Abolitio est delectio, oblivio vel extinctio accusations*" (4). Commentando os principios do Direito imperial neste ponto, CUJACIO estabelece a identidade entre a *generalis abolitio* e a *amnestia*, preceito de esquecimentos ambas, eliminação da criminalidade, indulgencia sem restricções: "*Haec indulgencia perfecta est abolitio criminum et lex oblivionis et amnestia*" (5). Fóra dessa expressão completa da clemencia publica, só se conhecia o indulto, a graça, sob as suas formas individuaes: a *purgatio*, que, a requerimento do accusador, extinguiu a ac-

(1) DURUY: *Histoire des Grecs*, vol. II, p. 617.

(2) DEMOSTHENES: *Contra Timocrates*, 135.

(3) VALERIUS MAXIMUS: *Factorum et Dict. Memorabilium*, vol. IV, c. I., n. 4.

(4) PAULUS: *Sentent.*, L. V. t. 17, C. I. 1, *De gener. abolit.*

(5) *Comment. ad tit. Cod. De Generali Abolitione.*

cusação, e a *deprecatio*, que, a pedido do accusado, remittia a pena, deixando intacto o stygma da culpa (1).

Nos paizes germanicos, as amnistias, que deixaram lembrança duravel, foram amplas. Assim a que se estabeleceu no tractado de Passau, que, celebrado em 1552 entre CARLOS V e os principes allemães, promulgou a liberdade religiosa. Essa amnistia “foi mais que geral e absoluta; porque, depois de amnistiar os combatentes, parecia querer amnistiar a propria guerra, qualificando de simples exercicios militares as campanhas de MAURICIO DE NASSAU” (2). Plena e geral foi tambem a amnistia convencionada, em 1648, no tratado de Munster, que cerrou a guerra dos Trinta Annos (3). Teve ainda a mesma largueza a amnistia decretada, em 1867, pela Austria a favor da Hungria (4). A propria amnistia arrancada ao principe de SCHWARZENBERG, em 1849, durante o armisticio de Novara, prometia segurança inteira de direitos a todos os italianos, que voltassem aos lares abandonados na Lombardia e na Venecia, excluindo nominalmente aquelles, a quem o governo vencedor não perdoava (5). Os que regressassem á patria pela porta da amnistia, iam encontral-a completa. Ao menos este era o compromisso; e o facto juridico é este. O mais moderno exemplo desses actos de clemencia politica, naquella parte da Europa, é o decreto imperial da amnistia, promulgado aos 9 de Fevereiro de 1878 em favor dos incursos, por evasão do serviço do exercito, no art. 140 do Cod. Penal do Imperio da Allemanha e no art. 33

(1) “Indulgentia, patres conscripti, quos liberat, notat, nec infamiam criminis tollit, sed poenae gratiam facit”. C., L., 1, *De Gener. Abolit.*

(2) A. HEBRARD: *Amnistie. (Dictio. Génér. de la Politiq. par M. BLOCK, v. I, p. 66.)*

(3) *Ibid.*

(4) A. LÉGER: *A History of Austro-Hungary. Trad. HILL. 1889. P. 576.*

(5) COUTESS CESARESCO: *The Libetration of Italy* (Lond. 1895), ps. 176-7.

da lei militar, sob a condição de se apresentarem ás autoridades no prazo de oito mezes (1).

Typo das amnistias hypocritas foram as declaradas na Hollanda, por Felipe II, sob a tyrannia infernal do Duque D'ALVA. A primeira é de 1570, e foi promulgada, entre pompas officiaes, aos 14 de Julho. Houvera quatro projectos diferentes, para o simulacro de clemencia, que se queria. O escolhido traduzia a severidade mais implacavel, revestindo as insignias da misericordia. Definiu-a um historiador, dizendo que "só os innocentes foram perdoados" (2). Tamanho era o rol de excepções! Não ousou, comtudo, o despotismo hespanhol, nessa farça odiosa, alterar o character juridico da amnistia; porque, submettida, como era, a condições inquisitorias e a innumeradas excepções, a medida, para os que não incidiam nestas, ou se desempenhassem daquellas, operava como acto de graça sem reservas. Por outra, uma vez recebida a amnistia, os amnistiados já não tinham culpas, que purgar. Escreveu o duque D'ALVA para Madrid que o acto da bondade real fora acolhido "con gran contentamento del pueblo", e só os demagogos vociferavam, "porque non quisieran excepcion ninguna" (3). Os historiadores affirmam, pelo contrario, que a Hollanda inteira clamava contra a malvadez dessa condemnação, pronunciada sob o nome de indulto. E parece, com effeito, que os demagogos tinham sempre mais razão do que o fidalgo castelhano; porque, quatro annos mais tarde, pela amnistia de 6 de Julho, o Rei convidava todos os seus vassallos transviados e penitentes a lhe voltarem aos braços, sob a condição unicamente de se reconciliarem com a Igreja. Poucas excepções continha esse decreto, e todas nominativas (4). Os em que ellas não recaiam, eram readmittidos á communhão como innocentes.

---

(1) *Annuaire de Lég. Étrang.*, 1878, p. 202.

(2) LOTHROP MOTLEY: *The Ruse of the Dutch Republic*, vol. II, ps. 287-91.

(3) *Ib.*, p. 290.

(4) *Ib.*, p. 542.

Restaurada a Corôa, na Inglaterra, depois da revolução puritana, no seculo dezesete, CARLOS II inicia o seu Reinado por uma amnistia plena. Mais realista do que o Rei, o Parlamento a emenda, para excluir os regicidas. Mas nem num nem noutro caso se deturpa o caracter da instituição: amnistia geral, no primeiro; amnistia com exclusões, no segundo. Avulta, depois dessa, a de 1717, promulgada pelo *Act of Grace and Free Pardon*, que abriu aos jacobitas as portas das prisões, e livrou do cadafalso dezenas de condemnados. A clemencia do rei JORGE, que um pamphleto bajulatorio do tempo acclamava "superior á do proprio Deus" (1), não deixou de embaciar-se com algumas excepções, menos aliás em numero do que as então usuaes nessas demonstrações da régia magnanimidade, bem que algumas de dureza cruel (2). Em vão, porém, buscarieis ali qualquer coisa assimilavel á invenção, que ora se discute: a decretação de uma inferioridade legal para os amnistiados, *o prolongamento da expiação além da amnistia*. Sobre as feridas da revolta de 1745 a victoria da legalidade ingleza derramou, em 1747, o mesmo balsamo, que, em 1717, vertera sobre a de 1715. O *Act of Indemnity*, que a pronunciava, recusou a amnistia a oitenta nomes; mas para os não enumerados nessa lista a instituiu sem restricções (3).

Na literatura juridica italiana só encontro menção de uma amnistia com limitações; a de 1860, cujo decreto lhe fazia cessar o beneficio para os amnistiados reincidentes em delictos de certa gravidade (4). Dessa mesma disposição, porém, se patenteia que os amnistiados haviam entrado a pleno na fruição da amnistia. A reincidencia é que criaria, para elles, depois, uma situação nova. A amnistia, com que o rei

---

(1) TINDAL'S, *History*, vol. VII, p. 160. *Apud* LORD MAHON: *Hist. of Engl.*, I, p. 293.

(2) LORD MAHON: *History of England* (1713-1783), vol. I, p. 293.

(3) *Ib.*, vol. III, p. 337.

(4) COGLIOLO: *Completo Trattato de Diritto Penale*, vol. I, parte III, p. 982.

HUMBERTO inaugurou o seu reinado, por decreto de 18 de Janeiro de 1878, abrangia plena e illimitadamente todos os crimes politicos e delictos de imprensa (1). Hoje a materia se rege, no direito italiano, pelo Cod. do Processo Penal de 1890, arts. 830 e 832, correspondentes aos arts. 830 e 932 do Cod. do Processo Penal de 1865. Elle não conhece outra amnistia, alem da incondicional. Amnistia punitiva, não a conceberam ali jurisconsultos, nem estadistas. Ainda bem que nos deixaram alguma coisa por descobrir.

Da Espanha recordarei a amnistia de 1849, cujo acto, de 8 de junho, rezava, no art. 1.º: “Concede-se a amnistia completa, geral e sem excepção, a todos os actos politicos anteriores a este decreto”.

Em França, antes da revolução, já se praticava, sob o nome de alvarás de abolição geral, a amnistia, “no sentido em que presentemente a entendemos”. Mas é de 1789 para cá, e especialmente durante o primeiro periodo revolucionario, que se amiuda ali o exercicio desse poder soberano. A revolução, que profligou de damninho abuso o malbarato da justiça pelos alvarás de abolição individuaes, foi notavelmente fertil em medidas geraes de amnistia.

Dentre ellas, foram absolutas a de 14-15 de Setembro de 1791, a de 28 de Set. 1791 - 19 de Junho de 1792, a de 17 de Setembro de 1792. a de 12-13 de Fevereiro de 1793, a de 22 de Agosto - 2 de Setembro do mesmo anno, a de 12 Frimaire, anno III (2 de Dez. de 1794), a de 4 Brum., anno IV (26 de Out. de 1795), a de 8 Fructidor, anno IV (25 de Ag. de 1796).

Continham excepções:

a amnistia de 3 de Setembro de 1792, que excluia (art. 2) os individuos accusados de conluio contra a livre circulação dos cereaes;

a de 11-12 de Fevereiro de 1793, que proscrevia das suas vantagens os homicidas e incendiarios (art. 2);

a de 8-9 Frim., anno II (28-29 Novembro de 1792), que não comprehendia os crimes de assassinio e incendio perpe-

---

(1) *Annuaire de Législat. Étrangère.* 1878. P. 306.

trados nas insurreições, a que deu causa a carestia dos vives (art. 4);

a de 29 Nivose, anno III (18 de Jan. de 1795), que abrangia unicamente os individuos, cujas sentenças não tivessem entrado em execução;

a de 7 Frim., anno IV (28 de Nov., 1795), que recusava a clemencia do acto legislativo de 26 do mez anterior aos presos conhecidos pelo nome de "*chouans*, ou rebeldes" (art. 2);

a de 14 Frim., anno V (4 de Dez., 1796), que mantinha (art. 1.º) a deportação contra os individuos, a que fôra nominalmente imposta pelos decretos de 12 Germinal, anno V;

a de 25 Pluviose, anno VI (15 de Fev., 1798), que negava os beneficios da amnistia, proclamada na Corsega depois da expulsão dos inglezes, aos participantes na conspiração de 13 Vendemiare, anno IV, aos faltarios e emigrados (art. 1.º);

a de 25 Thermidor, anno VIII (15 de Agosto de 1800), que não se estendia (art. 8.º) ás pessoas inscriptas no rol dos emigrados e a certas outras sujeitas á vigilancia policial (1).

Do Primeiro Imperio, em França, se registram dois grandes actos de amnistia. Um é o de 25 de março de 1800, em celebração do consorcio imperial. Esse, abrangendo certas condemnações de policia correccional, os delictos florestaes não julgados, as evasões á conscripções e as deserções, estatua (art. 12) que, para desfructar o seu beneficio, os desertores deviam apresentar-se, dentro em dois mezes, ás autoridades militares (2). O outro, decretado em 24 de Abril do mesmo anno, a favor dos francezes que tivessem empunhado armas contra o Imperio nos exercitos das potencias continentaes, com que elle reatára amizade, tornava dependente essa graça (art. 2) de um compromisso, firmado pelos beneficiarios, de não tornarem a se alistar sob chefes estrangeiros (3). Amnistia parcial, no caso do primeiro decreto; amnistia condicional, no do segundo. Ambos, juridicamente

---

(1) DALLOZ: *Répert.*, vol. III, p. 506-9.

(2) *Ib.*, p. 509-510.

(3) *Ib.*, p. 510.

correctos; porque ninguem contesta ao legislador o direito de recusar a certas categorias de individuos a mercê da amnistia, ou impôr a outros, *antes de a receberem*, e para que a recebam, a satisfação de certos requisitos. O que não se concebe, nem se viu jamais, é que, depois de investidos na amnistia, e pelo proprio acto que nella os investe, os amnistiados continuem a pagar o crime, cujo esquecimento ella ordena.

Sob a Restauração se contam, em França, as amnistias seguintes:

a de 23-28 de Abril de 1814, relativa a delictos contra a obrigação do serviço militar; acto de clemencia, em que não participavam os funcionarios arguidos de furto e concussão (art. 3);

a de 19 de Junho do mesmo anno, absoluta, a respeito dos subditos francezes que tinham combatido contra BONAPARTE nas fileiras prussianas;

a de 11-21 de Julho no dicto anno, concernente a delictos florestaes, da qual se excluiam particularizadamente (art. 2) algumas transgressões desse genero;

a de 13-14 de Janeiro de 1815, em beneficio dos indicados nas desordens de 1814, não contemplados apenas (art. 1) os accusados de morte, ou ferimentos graves;

a de 12 de Março - 6 de Abril desse anno, em justificação dos funcionarios que tinham conspirado a queda do throno imperial, menos treze nomes (art. 2), de politicos mais ou menos eminentes, que individualmente se mandavam submitter a processo;

a de 12-14 de Janeiro de 1816, que absolveu os conniventes na usurpação dos Cem Dias, tirante os membros da familia BONAPARTE, os já condemnados, ou processados, os autores de crimes contra particulares e os regicidas (art. 3-7) (1);

---

(1) "Em presença das ardentes paixões que dominavam a Camara *introuvable*, não se atreveu LUIZ XVIII a pronunciar por si a amnistia imposta pelos acontecimentos dos Cem Dias". PIERRE: *Traité de Droit Politique*, p. 569. Em razão disso, essa amnistia foi decretada por acto legislativo. Aquella Camara valia sempre mais do que as de certas democracias republicanas.

a de 13 de Novembro de 1815-15 de Janeiro de 1817, em favor dos accusados de deserção;

a de 13-14 de Agosto de 1817, perdoando os réos de crimes correccionaes originados pela escassez dos generos alimenticios, salvo os casos de reincidencia (art. 2);

a de 20-27 de Outubro de 1820, 28 de Maio - 6 de Junho de 1825 e 3 de Novembro de 1827, relativa a delictos florestaes, exceptuados os de adjudicatarios ou funcionarios malversores;

a de 28 de Maio - 6 de Junho de 1825, extensiva a todos os individuos condemnados a penas correccionaes por certos actos politicos;

a de 29 de Maio - 6 de Junho do mesmo anno, que relevou a deserção aos marinheiros, bem como ás praças e aos officiaes de certos corpos de terra sob a condição (arts. 3-5) de comparecerem á presença das autoridades em prazo determinado (1).

A Monarchia de Julho solemnizou o seu advento com o acto de 20 de Agosto de 1830, que annullava, por uma amnistia geral, todas as condemnações pronunciadas, em França, por delictos politicos, desde julho de 1815.

Outras mercês soberanas, do mesmo genero, vieram, no mesmo anno, agrupar-se em torno dessa, agigantando o aparato da clemencia real: tres amnistias militares, duas a delictos florestaes e infracções de regulamentos da pesca, uma aos banidos pela lei de 12 de Janeiro de 1816, com que já me occupei, outra ás contravenções policiaes.

Era plena amnistia outorgada aos réus de delictos policiaes por acto de 26 de Setembro.

Promulgada em 11 de Setembro, a amnistia concernente aos proscriptos da Restauração era geral e incondicional.

As duas relativas a contravenções florestaes e infracções do regimen legal da pesca e da caça (decretos de 8-19 de Novembro e 7-23 de dezembro) exceptuavam os adjudicatarios e licenciados, incursos em abuso das suas respectivas concessões.

---

(1) *Ib.*, p. 510-515.

As tres amnistias militares foram prescriptas por actos de 28 de Agosto - 10 de Setembro e 21 - 25 de Outubro. A ultima agraciava, sem restricções, os subalternos e soldados, convencidos de insubordinação e violencia contra os seus superiores. As duas outras, que relevaram a culpa dos desertores e retardatarios do exercito e da marinha, eram plenas e absolutas para certas categorias de amnistiados. Outros ficavam sujeitos a preencher o seu tempo de serviço legal (Art. 4 do decr. de 28 de Agosto e 6 do de 5 de Setembro). Não se incluíam no beneficio desses actos os que se não apresentassem ás autoridades no prazo estipulado e os desertores já condemnados na data da promulgação da amnistia (Arts. 5 do decr. de 28 de Agosto e 8 do de 5 de Setembro) (1).

Sob o Governo de LUIZ FELIPPE ainda se apontam duas amnistias, ambas geraes; a de 8-11 de Maio de 1837, aos presos por crimes politicos, e a de 30 de Maio do mesmo anno, aos contraventores das leis concernentes á pescaria e ás florestas.

O Governo Provisorio de 1848 prescreveu uma grande amnistia absoluta, mandando pôr em liberdade todos os detidos politicos (2).

Duas vezes usou LUIZ NAPOLEÃO do direito de amnistia, que, pelo senatusconsulta de 25 de Dezembro de 1852, fôra reservado ao Imperador:

a primeira (16 de Agosto de 1859) foi de plena e completa mercê a todos os individuos condemnados por crimes ou delictos politicos, assim como aos que tinham sido objecto de medidas de segurança geral; a segunda (14 de Agosto de 1869), igualmente de character geral e absoluto, abrangia todas as responsabilidades da mesma natureza e bem assim as infracções das leis de imprensa (3).

As Camaras, a que se confiou, após a ruina do Segundo

---

(1) *Ib.*, ps. 515-17.

(2) EUGÈNE PIERRE: *Traité de Droit Politique, Éléctor. et Parlement.* (1893), p. 570.

(3) *Ibidem.*

Imperio, a missão de reconstituir a França, tiveram que encarar a tremenda questão das responsabilidades da Communa. Nem mesmo sob o Terror de 1793 a demagogia em delirio tocára os paroxismos desse frenesi, que devastou e incendiou por mãos francezas Paris sitiada pelos allemães. Os Governos mais illustrados e liberaes, o da Italia, o da Hespanha, o da Suissa, o dos Estados Unidos, accedendo á extradição dos cumplices da sedição communista, reconheceram que não se tratava de crimes politicos, mas de um regimen de “assassinio, roubo e incendio, systematicamente organizados”, como affirmára JULIO FAVRE. “E’ a mais tremenda insurreição, por que a França tem passado”, escrevia MAC MAHON, no seu relatorio ao corpo legislativo, mostrando que, para a vencer, fôra necessario tomar 1.600 canhões, 400.000 espingardas, 25 mil prisioneiros e cinco formidaveis fortalezas, empregando na campanha 100.000 homens e os primeiros Generaes da França. Nem a “esses atrozes scelerados”, que combatiam as tropas legaes com bombas de petroleo, nem a esses incendiarios, “cujo acto abominavel não tem exemplo na historia” (1), e para com os quaes o chefe do Poder Executivo sustentava, em 1871, que “a consciencia publica devia ser inexoravel”, posto que segundo as leis, com as leis e pelas leis (2), nem a esses faltou a clemencia nacional. Um projecto de lei, adoptado pela Assembléa Nacional, de accôrdo com o Governo, em 17 de Junho de 1871, delegava o direito de indultar os réus da Communa ao Chefe do Poder Executivo, com acquiescencia de uma commissão parlamentar para esse fim constituída. Annos mais tarde veiu a amnistia pela lei de 3 de Março de 1879, cujo art. 1.º estendia essa providencia a todos os condemnados por crimes e delictos politicos, que o Presidente da Republica houvesse agraciado, bem como aos que viesse a agraciar no prazo de tres mezes, exceptuando os sentencados a trabalhos forçados como incendiarios, ou assassinos.

---

(1) THIERS: *Discours Parlémentaires*, vol. XIII, ps. 274-77.

(2) *Ib.*, p. 278.

E', como se vê, uma amnistia condicional e parcial. Parcial, porque não abrangia certos attentados de excepcional gravidade. Condicional, porque se subordinava á obtenção previa do indulto. Nada ha, nos principios de direito, que oppôr á condição. "Concedemos amnistia", dizia o relator da Commissão da Camara dos Deputados, "áquelles, a quem o Chefe do Poder Executivo conceder perdão". Tão pouco haverá fundamento, para objectar á excepção. O Poder Legislativo está no seu direito, "criando categorias de individuos, para outorgar a amnistia a uns, e denegal-a a outros" (1).

A lição dos Estados Unidos não discrepa destas regras. A guerra separatista abrija ali feridas incomparaveis. Assumira proporções quasi fabulosas essa luta, que tinha obrigado o Governo legal a armar mais de 670 navios, que puzera em campo, dos dois lados, tres milhões de homens, que devorara um milhão de vidas, que distribuira entre os belligerantes quatrocentos e noventa mil prisioneiros, que custára á nação oito milhares de milhões de dollars, ou, ao cambio actual, mais de quarenta milhões de contos. Entretanto, ainda no mais acceso do conflicto, durante o seu periodo mais agudo, não escapou ao legislador americano a utilidade provavel da clemencia como medida sedativa e reconciliadora. O acto de 17 de Julho de 1862, § 13, autorizou o Presidente a amnistiar os envolvidos na insurreição (2). Em consequencia decretou successivamente o Poder Executivo (LINCOLN, e depois d'elle JOHNSON) varias amnistias, em 8 de Dezembro de 1863 26 de Março de 1864, 29 de Maio de 1865, 7 de Setembro de 1867, 4 de Julho de 1868 e 25 de Dezembro do mesmo anno (3). Todas, menos a ultima, instituiam excepções cuidadosamente circumstanciadas, comprehendendo nellas principalmente os funcionarios da União, que se tinham bandeado para os rebeldes, e os que, no exercito, ou

---

(1) PIERRE: *Op. cit.*, ps. 572-4.

(2) TIFFANY: *A Treatise on Government*. p. 325.

(3) JOHNSTON: *Amnesty*. LALOR'S *Cyclopaedia of Political Science*, vol. I, ps. 89-90.

na esquadra, na administração, na diplomacia, ou no curso, haviam servido á causa revolucionaria. A de 25 de Dezembro de 1868 rematou a serie, beneficiando *unconditionally and without reservation* todos os que, directa, ou indirectamente, se envolveram no movimento confederado. Temos, pois, uma amnistia incondicional, terminando uma successão de amnistias regularmente condicionaes.

## A AMNISTIA NO BRASIL

O primeiro acto desse genero, que entre nós se memora, data de 1836. Na sua proclamação de 4 de Dezembro de 1835, o Regente promettera amnistia aos sediciosos do Rio Grande (1). Dahi a disposição contida no decr. legislativo n. 40, de 11 de Outubro, que, suspendendo por um anno as garantias estabelecidas nos §§ 6-10 da Constituição, art. 179, estatua, no art. 6.º:

“Ficam amnistiados todos os que tiveram parte na sedição de 20 de Setembro de 1835, e se submeteram depois á ordem legal, e cooperaram para que esta prevalecesse”.

Era uma amnistia sem condições, para os que tivessem trocado a causa da rebeldia pela da legalidade.

Segue-se a esse o decr. imperial de 22 de Agosto de 1840. Já então se achava nas mãos do Imperador, maior, o poder de amnistiar, que, sob a Regencia, em virtude da lei de 4 de Junho de 1831, era exercido pelas Camaras. Esse acto enunciava-se assim:

“Art. 1.º. E' concedida amnistia a *todos* aquelles, que estiverem por qualquer forma envolvidos em crimes politicos, commettidos até á publicação do presente decreto em cada uma das Provincias do imperio.

“Art. 2.º. Ficam em perpetuo silencio, como se nunca tivessem existido, os processos e sentenças, que tiverem tido logar em virtude de crimes politicos, para mais não produzirem effeito algum contra as pessoas envolvidas nos mes-

---

(1) ARARIPE: *Guerra Civil no Rio Grande do Sul*, p. 32.

mos crimes, nem por taes crimes se instaurarão novos processos" (1).

Emquanto a amnistia de 1895 institue, para individuos contra quem não houve sequer tentativa de processo, uma situação penal independente de sentença, a de 1840 manda reduzir a perpetuo silencio até as sentenças criminaes devidamente processadas. E' flagrante o contraste.

A esse decreto, em virtude do qual entraram no gozo da amnistia, sob as presidencias de ALVARO MACHADO, SATURNINO e CAXIAS, mais de 3.200 rebeldes (2), succedeu o de 14 de Março de 1844, n. 342, que, mediante previa consulta do Conselho de Estado, prescrevia:

"Art. unico. Ficam amnistiados *todos* os crimes politicos commettidos em o anno de 1842 nas Provincias de S. Paulo e Minas Geraes, e em perpetuo silencio os processos, que por motivo delles se tenham instaurado".

Não se dera mal o Governo com a politica de benignidade, praticada no Rio Grande. "A salutar providencia", diz um chronista daquelles factos, "fez regressar a ordem legal, o sossego publico e a tranquillidade individual, para recommear o trabalho civilizador" (3). Crentes na efficacia do remedio experimentado, os mais insignes estadistas do Imperio se apressavam em aconselhar á Corôa a amnistia franca e illimitada como o melhor balsamo contra os dolorosos effeitos das revoluções. O brilho desses actos não se empanava com reservas mesquinhas. O que se fizera com o Rio

---

(1) Esse decr., que se ommittiu na collecção official das *Leis* do Brasil, vem transcripto, ás ps. 5 e 6, no seguinte opusculo, hoje raro: *Defesa da Intelligencia e Applicação Illimitada do § 9, art. 101 da Constituição do Imperio a respeito da Amnistia em geral e positivamente sobre os effeitos da concedida pelo decr. de 22 de Agosto de 1840, ou Refutação Analytica bem que Respeitosa do Accordam de Concessão de Revista proferido no Supremo Tribunal de Justiça em 14 de Agosto de 1849 entre partes recorrente a Fazenda Nacional, recorrido Higino Pires Gomes*. Rio de Janeiro, 1849.

(2) ARARIPE, *ib.*, p. 225.

(3) *Op. cit.*, p. 226.

Grande, o que se fez com S. Paulo e Minas Geraes, veio a se fazer egualmente com Pernambuco.

Rezava assim o decr. n. 576 A, de 11 de Janeiro de 1849:

“Hei por bem autorizar o Presidente da Provincia de Pernambuco, para conceder amnistia áquelles individuos comprehendidos na rebellião, que se tornarem dignos da minha imperial clemencia, depondo as armas, e submettendo-se ao meu Governo”.

Só uma condição punha a clemencia imperial dos que se destinava a beneficiar: a deposição das armas, a submissão á lei. Feito isso, não havia limitação á graça offerecida. Nem o legislador considerou necessario definil-a. A amnistia tinha a sua definição no seu proprio nome.

Depois nunca mais houve occasião de usar, no Brasil, esse poder constitucional, senão já nos dias agitados da republica, em que tivemos duas amnistias antes da de 1895, a primeira das quaes é a de Agosto de 1892, cujo decreto assim se exprime:

“Art. 1.º E’ concedida a amnistia:

“1.º A todos os cidadãos implicados nos acontecimentos que motivaram o decreto executivo de 10 de Abril deste anno, declarando em estado de sitio a Capital Federal.

“2.º A todos os que directa ou indirectamente tomaram parte na revolta das fortalezas da Lage e Santa Cruz, em 19 de Janeiro deste anno, quanto aos crimes sómente que estiverem ligados a este movimento” (1).

Em seguida a essa se nos depara a declarada pelo decr. n. 83, de 15 de Setembro de 1892:

“E’ concedida a amnistia aos individuos, que tomaram parte nos movimentos revolucionarios do Estado de Matto Grosso, e aos que se envolveram, directa, ou indirectamente, nos do Rio Grande do Sul”.

Eis a tradição nacional.

---

(1) Esse decreto não se acha no volume correspondente da nossa collecção de leis. Mas está publicado no *Diario Official* n. 212, de 6 de Agosto de 1892, p. 3.305.

## SIGNIFICADO JURIDICO DA AMNISTIA

Ora, como ambas as Constituintes, que o Brasil tem tido, se abstiveram de precisar o significado juridico, o alcance, os limites da autoridade conferida, sob o nome de amnistia, no Imperio, ao Poder- Moderador (Const. de 1823, art. 101, § 9.º), na Republica, ao Congresso Nacional (Const. de 1891, art. 34, n. 27), claro está que o unico meio de verificar o pensamento do legislador constituinte consiste na hermeneutica estabelecida pelos precedentes.

Um dos mais penetrantes e autorizados constitucionalistas americanos (1) demonstra cabalmente que a definição do poder de amnistiar, consagrado, mas não definido, na Constituição dos Estados Unidos, ha-de ir buscar-se na jurisprudencia ingleza; porque sendo esta a vigente no paiz ao tempo da independencia, no seu vocabulario é que se havia de ir encontrar a intelligencia usada pelos organizadores do novo regimen. “E’ remontando ao direito inglez”, diz elle, “que havemos de precisar a extensão ás funcções do Presidente: cabe-lhe recorrer aos meios da clemencia, toda a vez que as circumstancias forem taes, que legitimassem, na Inglaterra, esse recurso: *under whatever circumstances, it might have bee resorted to in England*” (2). Nem essa é meramente a opinião do autor, mas a doutrina judiciariamente firmada pela Suprema Côrte Federal, segundo cujas sentenças a palavra “perdão”, “que, na phraseologia britannica e americana, comprehende a amnistia”, “abraça tudo o que, ao tempo de se adoptar a Constituição, se traduzia por esse vocabulo no direito inglez: *nach dem Obertundesgericht das Wort pardons alles das in sich begreift war zur weit der An-*

---

(1) POMEROY: *An. Introduct. to the Constit. Law. of the Un. States.* ps. 574-76.

(2) *Ib.*, p. 575.

*nahme der Konstitution im englischen Rech darunter verstanden wurde* (1).

Similhantermente, não estando expressado, entre nós, nos textos constitucionaes, o conceito juridico da amnistia, onde havemos de ir tomar os elementos, para reconstituir a intenção do legislador constituinte? Na historia da instituição em nosso paiz e nas leis que a regiam, quando se elaborou o Pacto fundamental.

A historia da instituição, neste, como em todos os demais paizes, já vimos que se oppõe irreconciliavelmente ao emprego dado pelo Congresso Brasileiro, em 1895, á attribuição legislativa da amnistia.

Agora se quizermos saber, por textos formaes, o que, em Fevereiro de 1891, quando se fez a Constituição, se entendia, no Brasil, por *amnistia*, ahi a temos nitidamente caracterizada no Codigo Penal de 11 de Outubro de 1890 (são vizinhas as duas datas), cujo art. 75 reza:

“A amnistia extingue *todos* os effeitos da pena, e põe perpetuo silencio ao processo”.

Sob as idéas reinantes entre nós no periodo gestativo da Constituição, amnistia era isso: a interdição perpetua do processo e a extincção absoluta da pena. A essa luz se con torna claramente a concepção da constituinte, quando no seu acto capital se referiu á amnistia. (Ibd., ps. 70-92).

#### AMNISTIAS RESTRICTIVAS, MAS DEPOIS DE SEN- TENÇA

Verdade seja que, nos annaes dessa instituição, se consignam dois exemplos de actos de amnistia, em que os amnistiados ficaram adstrictos a certa limitação de direitos.

Esta, porém, nas hypotheses, resultava *de processos con-*

---

(1) VON HOLST: *Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von America*. MARQUARDSEN'S *Handbuch der Oeffentlichen Rechts*, § 60, p. 113.

*cluidos e condemnações pronunciadas nos Tribunaes.* A acção do legislador, ahi, não degenerava, portanto, do character da amnistia; porque reduzia castigos já impostos por sentença. Atenuar a pena, se não é estrictamente amnistiar, é, em todo o caso, agraciar. Se não ha identidade, ha indubitavelmente congenialidade entre os dois factos. O direito de commutar inclue-se no de absolver, o de minorar a espição no de eliminar o delicto.

O que não está, porém, nem na competencia do legislador, nem no objecto especifico da amnistia, é abstrahir do magistrado, e arredar o processo, para fulminar penas, collectiva, ou individualmente, a pessoas que não foram ouvidas, nem convencidas. As hypotheses são, pois, não só diversas, como oppostas. Numa se trata de mitigar legislativamente a condição penal a sentenceados; na outra, de infligir legislativamente penas a injulgados.

Documentarei os casos alludidos, para chegarmos á certeza. Ambos pertencem á França, e vêm a ser os que o criminalista GARRAUD menciona simplesmente pelas datas, falando nas amnistias de 28 de Maio de 1825 e 8 de Maio de 1837 (1). No *Repertorio* de DALLOZ se acham exarados os dois textos.

O primeiro, depois de amnistiar certos *condamnados*, que nomeia (“Amnistie est accordée aux condamnés, dont les noms suivent”), determina que elles serão submettidos, por cinco annos, á inspecção da alta policia (2).

O outro dispõe, no art. 1.º:

“Amnistie est accordée á tous les individus actuellement detenus dans les prisons de l’État par suite de *condamnations* prononcées par crimes et délits politiques”.

São, como se está vendo, criminosos politicos, já sentenceados e encarcerados em cumprimento de sentença. Amnistiados, alguns delles (os sujeitos a penas afflictivas ou infamantes) permanecerão sob a vigilancia policial, juntamente

---

(1) *Traité de Droit Pénal Français*, vol. II, p. 149, n. 20.

(2) DALLOZ: *Répert*, vol. III, ps. 515 e 517.

com todos os que a ella foram mandados submitter pelos Tribunaes. Eis os termos do decreto:

“Toutefois la mise en surveillance *est maintenue* à l’égard *des condamnés* à des peines afflictives ou infamantes, ainsi qu’à l’égard de *ceux qui y ont été assujettis par jugement*”.

O que ahi fazia, portanto, a prerogativa régia, era cancellar a condemnação num dos seus effectos, *mantendo-a* outro. O vexme, que continuava a pesar sobre o amnistiado, não era, pois, obra da amnistia, mas consequencia remanescente da sentença.

No recurso interposto contra essa restricção da amnistia por um dos amnistiados, em 1837, o advogado geral HELLO mostrou, com fundamento irrefragavel, que a ordenação de LUIZ FELIPPE era correcta, pois “da essencia do direito de graça é o poder de commutar, isto é, de remittir ao condemnado parte sómente da pena” (1). Na mesma consideração, inquestionavelmente juridica, se firmou o Tribunal de Paris, em uma decisão proferida, sobre outro recurso, a 17 de Dezembro de 1841 (2).

Era a amnistia em questão da classe das a que os juriconsultos chamam “restrictivas”, amnistias, que, dirigindo-se a *sentenceados*, os relevam parcialmente da pena infligida. “Elle est restrictive, lorsqu’elle ne remet, à l’égard de *ceux qui ont été condamnés*, qu’une partie de la peine *qu’ils ont encourue*, ou qu’elle se borne à l’abaisser de quelques degrés” (3).

Ha indubitavelmente um acto de clemencia, quando se abranda uma penalidade já imposta. Não póde havel-o, quando se impõe, sem processo, por um poder que não julga, uma penalidade qualquer, ainda que minima.

---

(1) DALLOZ: *ib.*, p. 522, n. 13.

(2) *Ibidem.*

(3) DALLOZ, *op. cit.*, n.º 520, n. 13.

## QUANDO SE DA' AMNISTIA

Póde pronunciar-se a amnistia:

depois da condemnação,  
durante a acção penal,  
ou antes della.

Na primeira hypothese, a amnistia se manifesta, abolindo a expiação no todo, ou em parte. Legítima é então a pena, ou o resto de pena, que subsiste; porque foi applicada pelo juiz, não pelo legislador.

Na segunda e na terceira não se póde exercer, senão impondo silencio á acção penal, ou mitigando a penalidade mediante disposições geraes, que, nesse caso, serão retroactivas a beneficio dos réus, *mas terão de ser applicadas pelos Tribunaes*. (Ibd., ps. 93-96).

DISTINCÇÃO ENTRE AMNISTIA  
E PERDÃO

Convém, Sr. Presidente, neste ponto não esquecer a distincção essencial que existe entre a amnistia e o perdão.

O perdão, sim, pela sua natureza, presuppõe o arrependimento do criminoso, o abandono das armas, da luta. A amnistia, pelo contrario, é um acto politico, pelo qual se faz esquecer o delicto commettido contra a ordem, o attentado contra as leis e as instituições nacionaes (Discurso no Senado, a 24 de Novembro de 1910. *Annaes do Senado Federal*. Sessões de 1 a 30 de Novembro de 1910. V. V, Rio, 1912, p. 149).

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

28.º Commutar e perdoar as penas impostas, por crime de responsabilidade, aos funcionarios federaes.

29.º Legislar sobre terras e minas de propriedade da União.

30.º Legislar sobre a organização Municipal do Districto Federal, bem como sobre a policia, o Ensino Superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União.

## DE WASHINGTON AO RIO

De todas as capitães do mundo livre, Washington offerece o unico typo, onde se encontra a anomalia, copiada por Buenos-Aires, de um municipio administrado pelo Governo geral. Não obstante os inconvenientes para este resultantes da sua coexistencia, na séde central do poder, com a das grandes Communas organizadas em cidades de grande população, Vienna, com a de 1.400.000 almas, Berlim, com a de 1.600.000, Paris, com a de 2.500.000, Londres, com a de 5.000.000, tem a gerencia dos seus proprios interesses constituida, mais ou menos perfeitamente, segundo as normas do systema representativo. E na mesma União Americana todas as metropoles estadoaes, desde as menos populosas até

a de Nova-York, a capital do *Imperial State*, com cerca de 1.800.000 habitantes, possuem o seu regime de administração electiva.

Porque ha-de, pois, o Rio de Janeiro imitar Washington? Existe alguma analogia nas circumstancias legais, ou materiaes dos dois casos? Não. Será tão vantajoso o exemplo americano, que se imponha a outras capitães? Muito menos.

Nos Estados Unidos a situação singular de Washington decorre naturalmente da historia do paiz e da letra expressa da sua Constituição. Fugitivos de cidade em cidade, expulsos de Philadelphia quasi á ponta de baioneta, não pelo inimigo, mas pela insolencia das suas proprias tropas rebelladas, os primeiros legisladores nacionaes, nos Estados Unidos, foram naturalmente levados pela impressão viva de taes males a cogitar nos meios de prevenir a sua repetição futura. Dahi a disposição contida na Constituição de 1787, art. I, secção 8, § 17, onde formalmente se reserva ao Congresso a autoridade *exclusiva* (*to exercise exclusive legislation*) sobre o Districto cedido pelos Estados e aceito pela União para a localização do Governo dos Estados Unidos. A esse accrescem ali, no Pacto Federal, outros textos, em virtude dos quaes é vedado ao Congresso, para nos servirmos das palavras de VON HOLST, conceder aos habitantes daquelle Districto, os direitos reservados privativamente á população dos Estados, direitos em cujo numero sobresaem o de representação no Congresso e o de participação nas eleições presidenciaes. O habitante de Washington, portanto, não elege o Presidente, não elege Senadores, não elege Deputados. Não era muito, pois, antes estava na logica dessas premisas, que não elegesse tambem o Governo Municipal.

Será essa, porém, a orientação do nosso direito constitucional? Não: é diametralmente opposta.

O Rio de Janeiro participa na eleição do Chefe do Estado (art. 47, § 1.º), elege Deputados (art. 28), elege Senadores (art. 30), reputa-se, a todos esses respeitoes, equivalente a um Estado, que de facto “passará a constituir”, em se

mudando, para onde a Constituição prescreve, a Capital Federal. (art. 3). E, longe de reproduzir a clausula da Constituição Americana, que faz da administração de Washington um ramo das attribuições do Congresso, estatue positivamente a Constituição Brasileira (art. 67) que “o Districto Federal é administrado pelas autoridades municipaes”, e que “á autoridade municipal exclusivamente incumbem as despesas de character local na Capital da Republica”.

E', portanto, de character constitucional, na Capital da Republica, a existencia da *autoridade municipal*. Ella emana directa, expressa e materialmente de um texto constitucional. Criada solemnemente por este, exerce, em virtude delle, a *administração* do Districto. Incumbem-lhe as despesas de character local. Com a responsabilidade pelas despesas, portanto, *ipso jure* lhe compete a criação da receita. E eis ahí o imposto, o orçamento, a administração inteira desta cidade, encarregados pelo modo mais peremptorio, na Constituição, ás autoridades municipaes. “Salvas as restricções postas na Constituição, e nas leis federaes”, previne o art. 67. Mas, por isso mesmo, como as leis federaes não podem exorbitar da Constituição, indefensavel é manifestamente, perante ella, o projecto de tirar ás autoridades municipaes, no Rio de Janeiro, a administração local do Districto.

Entre a Constituição Brasileira e a Americana ha, logo, neste ponto, evidente e profundo antagonismo. Numa os habitantes da Capital são absolutamente privados dos direitos politicos de cidadãos. Na outra esses direitos politicos lhe são explicitamente assegurados. Na perda do direito superior, da eleição politica, se envolve a do inferior, a eleição municipal. Mas tirar o privilegio desta aos a quem se concedem até os daquella, é inverter o bom senso.

Ainda quando constitucional fosse, porém, a transplantação, que razões teriamos, para nos decidir por ella? A autoridade, por assim dizer, suprema de VON HOLST, nos diz que essa anomalia nunca se justificou na sua doutrina, e que, ainda praticamente, “a sua necessidade se tornou pelo menos duvidosa, desde que a autoridade do Governo Federal,

consolidando-se, paira firmemente acima do poder dos Estados”.

Outros observadores e competentes da politica americana completam o juizo do grande publicista allemão. Num livro a que os proprios americanos attribuem autoridade a respeito da sua Constituição, assim se pronuncia CARLIER: “Em consequencia do novo estado de coisas, os cidadãos do districto de Columbia vêm a ser, dentre os sessenta milhões de americanos do norte, os unicos submettidos a perpetua tutella. Não são cidadãos senão no nome. Melhor lhes chamaríamos *ilotas*. Poderiam qualificar-se de *sleeping citizens*, condemnados como se acham á immobilidade entre a febril agitação dos partidos, que, ao seu lado, sob os seus olhos, entre si disputam o Governo e a fortuna publica. Quanto mais favorecido não é o negro, habitante dos Estados vizinhos, na propria fronteira limitrophe ao Districto! Dão-lhe o direito de votar em todas as eleições, e nada se oppõe a que elle se eleve aos postos mais importantes do Governo. Pensamos, pois, que o Congresso ainda não pôz á prova, quanto cumpre, a sua fertilidade inventiva, não tendo até agora descoberto solução capaz de harmonizar a sua propria independencia com os direitos incontestaveis dos habitantes do Districto. Emquanto se não achar essa fórmula, o estado actual de coisas ha de ser objecto de acerbas recriminações, atizadas incessantemente pelo espectaculo do movimento democratico praticado por todo o demais territorio da vasta União”.

Temos em mãos uma ampla monographia do escriptor americano ADDISON PORTER, inserida entre os estudos politicos da *John Hopkins University*, acerca *Da Cidade de Washington, sua Origem e Administração*. E' um trabalho, a um tempo, de homem pratico e de espirito culto, de historiador e publicista. Elle nos traz o melhor da opinião americana sobre o assumpto, qualificando com a maior severidade o mecanismo, pelo qual se apaixonou o illustre sr. SEVERINO VIEIRA. Taxa-se ali esse regimen de “absurdo grosseiro, *rank absurdity*”; diz-se que, favoravel ao exerci-

cio “das funcções inferiores da vida municipal”, elle é, nos seus aspectos de mais relevancia, “lamentavel e essencialmente vicioso”; qualifica-se a presente fórma de Governo em Washington como “iniqua, anti-democratica, anti-scien-tifica e carecente de reforma radical”.

Advoga-se, entretanto, a mudança entre nós, pretende-se que traslademos essa invenção odiosa, exotica e disparatada na expectativa de que nos venha trazer a moralidade municipal, ansiada pelos habitantes do Rio de Janeiro. Teremos boa administração e boas finanças. Mas terá esse regimen grangeado á Capital americana beneficios taes? Muito longe está de ser essa realidade. Que o diga o publicista americano ha pouco invocado: “Washington está sobrecarregada com um debito de vinte e um milhões de dollars, o duplo do de qualquer outra municipalidade no paiz, senão no mundo. Com toda a sua superioridade em riqueza e commercio, Nova-York tem uma divida apenas quatro vezes maior. Por cabeça de habitante é quatro e meia vezes maior que a da Virginia, a qual, apesar de todos os seus recursos, não conseguiu pagal-a. Só ha tres Estados, cujos compromissos iguam o dessa Capital”.

Com uma população de 230.000 habitantes Washington está obrigada a um debito de 130.000 contos de réis. Para se achar tão encravilhado como ella, pois, fôra mister que o Rio de Janeiro devesse 390.000 contos de réis.

Eis o balanço da tutela nacional sobre o municipio de Washington. Se a semente se deve julgar pelos fructos, essa deve considerar-se caracterizada pelos seus no proprio solo a que é indigena. Ahi têm os incautos admiradores do projecto SEVERINO (1) as benções, com que nos elle acena.

Parece-nos que no mesmo animo do honrado Senador estes factos, que factos são, não palavras, ou doutrinas, devem produzir abalo. O eminente parlamentar foi illudido pelo prestigio de um exemplo, cuja realidade lhe era mal conhecida. Agora que, esclarecido por elles, a conhece, tenha a coragem de verdadeiro patriota e homem de Estado

---

(1) SEVERINO VIEIRA (*Nota de H. P.*).

util, abandonando em tempo o seu erro. (*A Imprensa*, de 2 de Novembro de 1898).

### OS ESTRANGEIROS, ELEITORES MUNICIPAES

A autonomia, limitada como é, daquella municipalidade, cumpre que se mantenha. E' sempre um embaraço, um temperamento, uma barreira ás allucinações da força, do orgulho e da irresponsabilidade.

Se a experiencia nos houvesse de servir, aqui, de lição, para alterar a situação constitucional ou legal daquelle Districto relativamente ao Governo da União, após os recentes despropósitos do Presidente da Republica, desde que se travou o pleito sobre o Conselho Municipal, seria para levar-nos a cortar, entre as duas entidades, toda a dependencia, e substituir a autonomia restricta pela autonomia plena. Se o não podemos agora fazer, deixemos as coisas como estão, por este lado. Mas busquemos robustecer o character democratico daquellas instituições municipaes, dando-lhe a base de um eleitorado, a um tempo mais amplo e mais solido, mais numeroso e mais moralizado.

Por que meio? Proclamando eleitores municipaes os estrangeiros alli domiciliados, que reunirem certas condições de capacidade. E' uma reforma, que eu prego, ha cerca de dez annos, e que, no paiz mesmo, tem o apoio de varios exemplos na legislação dos Estados. A função do eleitor municipal não é politica. A edilidade, por elle nomeada, administra unicamente o patrimonio publico da cidade.

Se o em que se pensa, é na moralização, ali, dos negocios municipaes, não vejo outra medida, capaz de resultados certos e promptos. O suffragio do estrangeiro concorreria para a administração da nossa metropole com os melhores elementos de bom senso, riqueza, independencia e honestidade. (*Plataforma*, p. 69).

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

31.º Submitter legislação especial os pontos do territorio da Republica necesarios para a fundação de Arsenaes ou outros estabelecimentos e instituições de conveniencia federal.

#### COMPETENCIA DO CONGRESSO PARA A CONSTRUÇÃO DE ARSENAES

E' certo que, formalmente, pela expressão do seu voto, á autoridade desta Casa parece estar assegurada esta medida; mas, desde que o Senado expressamente se manifestou a ella contrario perante a boa fé, que, se é lei nas relações entre os individuos, não póde deixar de ser lei nas relações entre os poderes publicos do Estado; perante as leis de boa fé, não era licito ao Governo da Republica considerar como subsistente para a execução, que ora dizem quer dar á medida que o autorizou a eleger a localidade para o Arsenal, firmando contracto para a sua construcção.

Como, pois, sem o concurso das duas Casas do Congresso não existem medidas legislativas, e como a essa medida falta o concurso de uma das duas Casas do Congresso, claro está que esta medida não tem character legislativo e que ao Governo não assiste o direito de executal-a.

Eis a verdade, sr. Presidente, a verdade que todo o paiz, que o Congresso conhece e que não é desconhecida do Governo.

Não quero, portanto, qualificar a pressa com que, a despeito de tudo isto, se prosegue nos meios tendentes á construção do Arsenal de Marinha na Bahia de Jacuecanga.

O respeito, a harmonia, a consideração que os poderes publicos reciprocamente se devem tolham ao Executivo o direito de proceder como está procedendo neste assumpto.

Nem se diga, sr. Presidente, em defesa do Governo, que novos estudos o vieram esclarecer, mudando a situação anterior. Sabe-se que o Governo instituiu uma commissão de officiaes de marinha designada para proceder a estudos na Bahia de Jacuecanga; diz-se que essa commissão consignou por escripto o resultado desses estudos, conta-se que o resultado desse estudo se acha estampado em um folheto do qual temos apenas a noticia, nós, os legisladores deste paiz!

Ora, se com effeito esses estudos são de valor; se, com effeito, pelo seu peso, pelo seu valor scientifico, pela sua concludencia, elles deviam actuar decisivamente no espirito do Governo, razão era que taes estudos fossem publicados e trazidos ao conhecimento do Congresso, ainda quando, sr. Presidente, pudesse tolerar-se ao Governo o arbitrio de que se serviu — uma lei que saiu do Congresso manca pela recusa do apoio do Senado — ainda quando isso se pudesse tolerar ao Governo, seria no caso que realmente motivos decisivos de convicção pudessem ter alterado completamente a situação anterior dos factos, pulverizando, annullando, liquidando as objecções que, nesta Casa, na imprensa e por toda parte, homens da maior autoridade haviam opposto aos planos do Governo.

Mas se os estudos colhidos pelo Governo, por intermedio de sua commissão, tal força tinham, porque estes motivos se occultam, porque só se manifesta na reserva das Secretarias?

Andam impressos em folheto, mas em folheto a que se

imprimiu o carimbo de reservado, e que se teve o cuidado meticoloso de se subtrahir ao conhecimento do Congresso.

Ora, sr. Presidente, não póde haver exemplo mais solemne do desprezo com que neste paiz é tratada pelo Executivo a representação nacional nas duas Casas do Congresso.

De maneira que basta que os srs. Ministros tenham conhecimento do assumpto, basta que a religião dos srs. Ministros se esclareça, basta que a sua consciencia se edifique, para que tudo se realize, restando ao Congresso o papel de subscrever cegamente o arbitrio, a resolução dos Ministros.

Realmente é uma situação a que com certeza o sr. ELIHU ROOT não teria batido palmas quando suppoz que, entrando neste paiz, entrasse em um territorio onde estivessem copiadas as instituições de seu paiz.

O procedimento do Governo, nesta parte, tambem demonstra a fraqueza de sua situação.

Se o Governo confiasse nestes estudos, se realmente as conclusões formuladas pelos profissionaes de sua escolha se firmassem em fundamentos cabaes, não se podia comprehender o interesse da administração federal em occultal-os ao conhecimento do paiz e do Congresso. Se os occulta, é por que está na sua consciencia a fraqueza dessa base, é porque sabe que no seio desses pareceres ha falhas profundas, é porque tem certeza de que ali mesmo vamos buscar a prova da sem razão que assiste ao Governo, é porque ali mesmo vamos buscar a prova de que esses pareceres, longe de servirem á causa do arsenal, viriam consolidar as razões dos que a esse plano se oppõem.

Seria uma humilhação inqualificavel, seria a abdicação da nossa autoridade, seria uma vergonha para o Poder Legislativo se tolerassemos a consummação deste abuso em nossa presença, funcionando o Congresso, quando ao nosso alcance estão os meios faceis, promptos de sustentar a nossa autoridade.

Obras desta natureza, sr. Presidente, que interessam, como já disse, á propria existencia do paiz, porque interes-

sam, á sua defesa, obras desta natureza no proprio centro da nação, na séde de seu Governo, obras como estas entendem intimamente com a autoridade e com a responsabilidade do Poder Legislativo, não podem ser objecto dessas cegas delegações, como aqui se consignava na cauda do orçamento.

Na historia das delegações do Poder Legislativo esta haverá sido uma das mais imprudentes, uma das menos defensaveis.

Entregamos ás mãos do Poder Executivo a escolha arbitraria do local para a construcção da nossa grande praça naval, para a defesa do Governo do paiz.

O SR. ALEXANDRINO DE ALENCAR — Com a circumstancia que a maioria do Almirantado é contraria.

O sr. RUY BARBOSA — Com a circumstancia que a maioria do Almirantado lhe é avessa, como bem diz o nobre Senador.

Ora, em toda a parte são sujeitos ás Camaras legislativas esses assumptos meticulosamente, em face de estudos severos a que se manda proceder nas localidades, mediante ainda o conhecimento do plano das construcções que se vão realizar e não sem noticias completas dos sacrificios financeiros que se vão effectuar.

O SR. ALEXANDRINO DE ALENCAR — Agora nem houve estudos de profissionaes.

O sr. A. AZEREDO — E tudo isso á ultima hora, quando o Governo vae deixar o Poder.

O sr. RUY BARBOSA — Nem a intervenção do Poder Legislativo, nem estudos de profissionaes, nem planos e orçamentos de qualquer especie! Nada! Sómente o exercicio absoluto da autoridade do Ministro, sujeitando á sua vontade soberana a autoridade do Parlamento e os destinos do paiz.

Ora, sr. Presidente, a gravidade de tudo isso cresce quando consideramos que o Governo actual da Republica se acha, por assim dizer, nos ultimos dias de sua administração; em circumstancias taes não lhe devia ser agradavel a responsabilidade que, inconsideradamente, insiste em assumir.

Era de bom conselho, era de prudencia, era de razão que de tal responsabilidade se descartasse, deixando-a aos hombros do seu successor.

Creio, pois, que de mais a mais o Congresso, além de impedir um grave erro, um erro irreparavel, que, como aqui na discussão se irá mostrar, virá envolver as já tão oneradas finanças nacionaes na responsabilidade de uma despesa de centenas de milhares de contos de reis...

O sr. ALEXANDRINO DE ALENCAR — Apoiado.

O sr. RUY BARBOSA — ... deixando, entretanto, abandonada a defesa da Capital do paiz...

O sr. ALEXANDRINO DE ALENCAR — Apoiadissimo.

O sr. RUY BARBOSA — ... além de se acudir a este erro, além de se salvar a responsabilidade do Congresso, do Poder Legislativo, creio que praticamos um acto de amor e de caridade para o Governo actual — sentimentos que o christianismo impõe a todos nós para com os nossos semelhantes, livrando-o de uma responsabilidade cujo peso o esmagaria sem defesa, sem attenuante, sem desculpa absolutamente possivel.

Sr. Presidente, tenho dito bastante para justificação do meu projecto. No debate, se elle aqui se travar, terei occasião de desenvolver razões de outra natureza em que elle acaso se possa firmar.

Espero, entretanto, que nessa occasião seja dispensada a minha fraqueza e incompetencia (*não apoiados*) e appareça o concurso de autoridades tão elevadas como as que esta Casa conta no assumpto.

Tenho, portanto, a honra de mandar á Mesa o projecto (1) revogando a disposição de que se trata, e mandando pro-

(1) Era o seguinte: "Projecto n. 9 - 1906. O Congresso Nacional resolve: Art. 1.º. Fica revogado o art. 7.º, § 2.º, da lei n. 1.453, de 30 de Dezembro de 1905, que autoriza o Poder Executivo a firmar contratos para a construcção do novo Arsenal Naval e declara da competencia do Ministerio da Marinha a escolha do logar, para esse estabelecimento.

Paragrapho unico. O Governo mandará proceder com urgencia a novos e completos estudos sobre o assumpto, os quaes submeterá logo

ceder a novos estudos sobre o assumpto, para então sobre elle se firmar a deliberação posterior do Congresso sobre a construcção do nosso Arsenal. (Discurso no Senado, a 14 de Agosto de 1906. *Annaes do Senado Federal* — Sessões de 2 de Julho a 31 de Agosto de 1906. V. II, Rio, 1907, ps. 268-270).

---

ao Congresso Nacional, tendo em mira especialmente construir o novo Arsenal de Marinha dentro da Bahia do Rio de Janeiro, ou no sitio que fôr julgado mais conveniente, e completar as obras militares deste porto com todos os elementos necessarios á sua defesa.

Art. 2.º Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das sessões do Senado, 14 de Agosto de 1906. — *Ruy Barbosa - Alexandrino Faria de Alencar - A. Azeredo - Sá Peixoto - Julio Frota - Alfredo Ellis - Hercilio Luz - Candido de Abreu - Lauro Sodré - Silverio Nery - Ferreira Chaves - Barata Ribeiro - Augusto de Vasconcellos - Braz Abrantes*".

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

32.º Regular os casos de extradição entre os Estados.

33.º Decretar as leis e resoluções necessárias ao exercício dos poderes que pertencem á União.

34.º Decretar as leis organicas para a execução completa da Constituição.

## PODERES IMPLICITOS DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição (como qualquer outro texto de lei) não estatue sómente o que reza em termos explicitos o seu texto, senão tambem o que nelle *implicitamente* se abrange e o que necessariamente se segue da essencia das suas disposições. Regra é de interpretação, dizem os Juizes americanos.

regra é de interpretação que *o que está implicito numa norma legislativa, della tão realmente é parte, quanto o que na sua letra está expresso.*

*“It is a rule of construction that which is implied in a statute is as much a part of it as what is expressed”.*

(CAMPBELL BLACK: *Construction and Interpretation of Laws*, n. 33, p. 62).

Esta regra, estabelecida a respeito da interpretação das leis, se applica, igualmente, á das Constituições;

*“The established rules of construction applicable to statutes also apply to the construction of Constitutions.*

(G. F. TUCKER: *Constitutional Law, Cyclopaedia of Law and Proced.*, v. 8, p. 729).

A Constituição, com effeito, não é senão uma lei extraordinaria, que a nação faz, do mesmo modo que as Camaras e os Senados fazem, de accordo com aquella, as leis usuaes.

*“These rules are equally applicable in the construction of a Constitution, as a Constitution is law, the people having been the legislators, as much as a statute is law, the Senators and Representatives being the legislators”.*

(*People v. May*, 3 Mich. 605. 8 Cyc. 729-730).

Nas Constituições, de mais a mais, o elemento implicito assume proporções, sem comparação, mais inevitaveis, mais relevantes e mais vastas do que nas leis ordinarias; porquanto, ao passo que as leis ordinarias são mais ou menos regulamentares, decompõem com mais ou menos miudeza os assumptos, de que tratam, a Constituição apenas descreve linhas geraes, e só assignala os grandes traços da organização do paiz.

*“The Constitution marks only the great outlines”.* (JUDSON, *The Law of Interstate Commerce*, 2d. ed. § 60, p. 10).

E' por analyse que procedem os actos legislativos, desenvolvendo e especializando. As Cartas Constitucionaes obram por syntheses, indicando e resumindo:

*“It would not be practicable, if possible, in a written Constitution, to specify in detail all of its objects and purposes or the means by which they*

*are to be carried into effect. Such prolixity in a Code designed as a frame of Government has never been considered necessary or desirable".*

(TUCKER: *loc. cit.* 8 Cyc., 741).

Se, pois, a Constituição debuxa sómente a estrutura do organismo politico, "*the frame of a Government*", se apenas delinea as instituições nos seus traços predominantes, bem se vê que á interpretação, exercida pelo Governo e pela legislatura nos casos politicos, desempenhada, nos casos judi- cialios, pelos Tribunaes, incumbe subentender as noções complementares, lançar, por construcção logica, entre as grandes linhas o tecido conjunctivo, extrair das generalida- des as especialidades, decompor cada synthese nos seus ele- mentos, buscar no todo o significado indeciso das partes, elu- cidar, por comparação, as obscuridades ou insufficiencias, e, mediante os recursos da analogia, supprir as lacunas in- admissiveis.

*"The intent of the framers of a Constitution, when ascertained, will prevail over any part of the law. But the intent is to be ascertained, not only by considering the words of any part of the instrument, but by ascertaining the general purpose of the whole".*

(*Ibid.* 8 Cyc., 731). (Questão Minas Werneck, Rio, 1914, ps. 32-35).

#### AS CONSTITUIÇÕES SE COMPLETAM EM LEIS ORGANICAS

As Constituições não têm o character analytico das codi- ficações legislativas. São, como se sabe, largas syntheses, *summas* de principios geraes, onde, por via de regra, só se encontra o *abstractum* de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma, reduzida, as mais das vezes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao

legislador cumpre, ordinariamente, revestir-lhes a ossatura delineada, impor-lhes o organismo adequado, e lhes dar capacidade real de acção.

E' o que sentia a nossa Constituinte, e o que a nossa Constituinte, e o que a nossa Constituição exprime, quando, no art. 34, depois de enumerar, em trinta e duas clausulas successivas, as attribuições do Congresso Nacional, declara, nas duas subsequentes, que a elle, privativamente, compete:

“Decretar as leis e resoluções necessarias ao exercicio dos poderes, que pertencem á União;

“Decretar as leis organicas para a execução completa da Constituição”, (Art. 34, ns. 33 e 34).

Commentando estas duas proposições, diz JOÃO BARBALHO:

“E' da natureza das Constituições conterem sómente os lineamentos geraes da organização politica, que instituem, seus principios essenciaes e a discriminação das funcções dos differentes órgãos do governo, indicando o *objecto* dellas, *mas, em geral, sem descer aos meios particulares e ás providencias proprias da execução*”.

Um “dos poderes que pertencem á União”, é o Poder Judiciario. E', pois, este um dos poderes, ao exercicio dos quaes são necessarias as leis e resoluções, cujo encargo a Constituição incumbe ao Congresso Nacional.

E, se “leis organicas” vêm a ser “as que têm por objecto regular o modo e a acção das instituições ou estabelecimentos, cujo principio foi consagrado por uma lei precedente” (FR. DOMINGOS VIEIRA, *Gr. Diccion. Port.*, v. 3.º, p. 1.280), claro está que, sendo uma das nossas instituições a justiça federal e, nessa justiça, acima de tudo, o Tribunal, onde ella culmina, — “para a execução completa da Constituição”, neste particular, segundo ella mesma a determina, será mister que o Congresso Nacional decrete as leis indispensaveis á acção organica desse Tribunal Supremo, *ao exercicio dos seus poderes*, á execução das suas sentenças.

Não sendo a Constituição de um Estado senão uma lei, se bem que lei de uma categoria superior a todas, a lei suprema, a sua lei das leis, nada obsta a que a nação, ou o povo, assentando nella os fundamentos geraes do seu Governo, particularize tambem, no que entender com certos assumptos, pela attenção que lhe mereçam, pelo cuidado que lhe inspirem, circumstancias de organização, providencias de applicação, mais proprias da esphera ordinaria da legislatura.

Nos Estados Unidos avultam bastante as disposições desta natureza nas Constituições estadoaes, onde as tem multiplicado a necessidade, indicada pela experiencia, de atalhar os abusos, a que se entregam as Assembléas Legislativas dos Estados, inutilizando as normas constitucionaes, a cuja execução negligenciam em prover.

“Constitution is but a higher form of statutory law, and it is entirely competent for the people, if they so desire, to incorporate into it self-executing enactments. These are much more common than formerly, the object being to put it beyond the power of the Legislature to render them nugatory by refusing to enact legislation to carry it into effect”.

(16 L. R. A. 285.)

Mas na propria Constituição Federal dos Estados Unidos muitos são os exemplos de prescrições, que, completas na fórmula da sua enunciação, não necessitam de medidas legislativas, para ter, praticamente, effectividade.

“Without stopping to specify, it will be found on examination that our own Constitution abounds in provisions that are unquestionably self-executing, and require no legislation to put them into operation”.

(“Willis v. St. Paul Sanitation Co., *loc. cit.*).

Em regra, porém, as disposições constitucionaes depen-

dem, para ser levadas a execução, de actos legislativos, que as desdobrem: são, por via de regra, *leis fundamentaes* (*fundamental laws*), e não *leis organicas* (*organic laws*).

A praxe, dizia, em 1841, perante a Suprema Côrte dos Estados Unidos, um notavel advogado americano, “a praxe, sob a Constituição dos Estados Unidos, bem como sob a deste Estado” (do Mississipi), “tem sido confiar ao Poder Legislativo a elaboração das leis, que ponham em actividade os principios constitucionaes. Suppor que se deva interpretar uma Constituição de modo que por ella mesma se lhe executem as disposições, sem o auxilio de providencias espezias, adoptadas pelo corpo legislativo, seria pôr-nos em divergencia com o curso usual dos exemplos. “*To assume that a Constitution is to be construed to carry into action the provisions it contains, without the aid of special enactments by the legislative body, is out of usual examples*”. (Groves et al. v. Slaughter. 15 Peters 477. 10 L. Ed. 811).

No caso Fusz v. Spaunhorst, pleiteado ante o Supremo Tribunal do Missouri, o Chief Justice SHERWOOD, proferindo a sentença, disse.

“Excepcionaes são os casos, em que as disposições constitucionaes são por si mesmas executorias. De ordinario os actos da Assembléa Constituinte só depois de completados com a legislação, que os supre, se podem executar. “*The cases are exceptional where constitutional provisions enforce themselves; ordinarily the labors of the Convention have to be supplemented by legislation before becoming operative*” (67 Missouri 265. *American and English Encyclop. of Law*, vol. 6.º, p. 915, not. 3).

Acompanhando a serie *dos exemplos*, a que se allude, como ha pouco vimos, no caso Groves v. Slaughter, chegaremos com clareza e segurança á verificação pratica das normas, que presidem á discriminação exacta entre as disposições constitucionaes immediatamente executaveis e as disposições constitucionaes inexecuiveis emquanto não legislativamente reguladas.

Entre os textos constitucionaes executaveis sem o con-

curso de legislação applicativa sobresaem os de caracter prohibitorio.

“It is the prevailing doctrine, thought there is contrary authority, that prohibitory constitutional provisions are self-executing”.

(6 *Americ. and Engl. Encycl. of Law*, 912, b.).

“All negative or prohibitive provisions in a constitution are self-executing”.

(*LAW v. People*. 87 Illinois, 385. COOLEY: *Constitutional Limit.*, 7.<sup>a</sup> ed., p. 120, not. 5).

“The rule favored by the weight of authority is that prohibitive and restrictive provisions are self-executing, and may be enforced by the Courts independent of any legislative action”.

(*Cyclopaedia of Law and Procedure*, vol. 8, p. 754).

“No prohibir que se faça alguma coisa não ha nada, que exija ulterior acção da lei. A acção ulterior da lei poderá vir a ser necessaria, afim de castigar as infracções da regra prohibitiva. Isto, porém, é coisa totalmente diversa da prohibição em si mesma. “*There is nothing in forbidding a thing to be done which requires future action. Future action may be necessary to punish a violation of the prohibiton; but that is a matter totally different from the prohibition inself*”.

(*Groves v. Slaughter*. 15 Peters 457. 10 L. Ed. 803).

“Prohibitory provisions in a Constitution are usually self-executing”.

(*Willis v. St. Paul Sanitation C.* 16 L. R. A. 285).

E' que a norma prohibitiva encerra em si mesma tudo quanto se ha mister, para que desde logo se torne obrigatoria a prohibição, embora a sancção contra o acto, que a violar, ainda não esteja definida. Se uma Constituição pro-

hibe formalmente certos e determinados actos, a pratica de qualquer delles transgride *ipso facto* o preceito constitucional; porquanto a interdicção, como interdicção, na medida traçada pelos seus termos, é cabal quanto á obrigação, que, juridicamente, estabelece *erga omnes*, de ser respeitada.

Assim, quando a nossa Constituição declara que “nenhuma pena passará da pessoa do delinquente”, que “fica abolida a pena de galés, a do banimento e a de morte”; quando estatue que ninguém soffrerá privação dos seus direitos por motivo religioso; quando prescreve que nenhum imposto se cobrará senão em virtude de lei anterior (art. 72, §§ 19, 20, 21, 28 e 30); quando veda ao Governo Federal criar distincções de qualquer natureza em favor dos portos de uns contra os de outros Estados (art. 8.º); quando prohibe aos Estados tributar bens, rendas ou serviços da União, assim como a esta, reciprocamente, lançar impostos sobre serviços, rendas ou bens dos Estados (art. 10); quando exclue a decretação de leis retroactivas pelos Estados, ou pela União (art. 11), — a inibição que resulta desses textos, assim como de quaesquer outros que apresentem o mesmo character, é absoluta e immediata.

Nenhuma legislação complementar se requer, para que elles operem e obriguem na sua maior plenitude.

No grupo dos exemplos que autorizam esta regra, poderemos citar, entre outros, os seguintes:

1) As disposições constitucionaes que prohibem ás Municipalidades contrair, no espaço de cada anno, dividas excedentes das forças da receita assegurada para esse exercicio, salvo com o assentimento de dois terços do eleitorado municipal, tomados os seus votos em escrutinio especial, que para tal fim se celebre (Constituição do Kentucky, 1890, secções 157 e 158. THORPE: *The Federal and State Constitutions*, vol. 3.º, pgs. 1.339-1.340. — Beard v. Hopkinsville, 23 L. R. A. 403, 405 e 409).

2) As determinações constitucionaes que vedam ás Municipalidades fazer donativos a associações particulares.

(Constituição do Illinois, 1870. — *Washingtonian Home of Chicago v. City of Chicago*. 1895. 29 L. R. A. 798, 800 e 802).

3) As prescrições constitucionaes que não permitem a ninguém accumular com um cargo estadual um cargo federal. (Constituição da Pennsylvania, 1870, art. XII, secção 2.<sup>a</sup> THORPE: *Constitutions*, vol. 5.<sup>o</sup>, pg. 3.143. — *De Turk v. Commonwealth of Pennsylvania*. 1881. 5 L. A. A. 853-5).

4) As provisões constitucionaes que negam aos Municipios faculdade, para empenharem o credito municipal em auxilio de individuos ou associações particulares, assim como para se constituirem accionistas de companhias. (Constituição do Tennessee, 1870, art. II, § 29. — THORPE: *Constitutions*, vol. 6.<sup>o</sup>, p. 3.457. — NEWMAN: *Digest of State Constitutions*, p. 173. — *Norton v. Board of Commissioners of the Taxing Distr. of Brownsville*, 1888, 129 U. S. 479-493. 32 L. Ed. 774-780. — *Digest of Unit. States Supr. Court Reports*, vol. 2.<sup>o</sup>, p. 1.587, n. 97).

5) As disposições constitucionaes, onde se estatue que “não se autorizará loteria alguma, nem se consentirá em que se vendam bilhetes de loterias. (*State v. Woodward*. 16 L. R. A. 282-283, not. — *Bass v. Nashville (Tennessee)*. *Yerger v. Rains*. — 6 *Amer. and Engl. Encycl. of Law*, 914, not. 6. — COOLEY: *Constitut. Limitat.*, p. 120, not. 5).

6) As regras constitucionaes de que a propriedade particular não será tirada ao seu dono, nem deteriorada em proveito publico, senão mediante justa indemnização. (6 *Americ. and Engl. Encycl. of Law*, 913, texto, n. 2, e not. 10. — 16 L. R. A. 283, not. — *Hickman v. City of Kansas*. 23 L. R. A. 658-665).

7) Os preceitos constitucionaes que se oppõem a qualquer discriminação, quanto ao direito de voto, entre os cidadãos, por motivo de raça, côr ou antiga privação de liberdade (Emenda 15.<sup>a</sup> á Constituiç. dos Estados Unidos. — *United States v. Reese*. 2 Otto 92. U. St. 214-256. 23 L. Ed. 563-578. — 16 L. R. A. 281, not. — COOLEY: *Op. cit.*, p. 120).

No mesmo caso estão as declarações constitucionaes de

direitos. Estas actuam *ipso jure*, pelo mero facto da sua existencia nas Constituições onde se consignam.

Isto, por tres motivos.

Primeiro, porque a declaração de um direito individual pela Constituição do Estado importa na immediata aquisição do direito assegurado e na prohibição geral, aos particulares e ás autoridades publicas, de o violarem.

Segundo, porque, ainda quando o Poder Legislativo não estabeleça medidas especiaes em sua defesa, esse direito, pela simples razão de existir, encontra nos remedios geraes de direito commum os meios de se desaffrontar, reparar e manter. "*When the Constitution forbids damage to private property, and points out no remedy, and no statute affords one for the invasion of the right of property thus secured, the common law, which provides a remedy for every wrong, will furnish the appropriate action for the redress of such grievance*" (LOBINGIER: *Constitutional Law*, IV. 6 Am. and Engl. *Encycl. of Law*, 913, n. 2).

O Juiz BRACE, na Suprema Côrte do Missouri, commentando o art. 20 da Declaração de Direitos, que, na Constituição do Estado, adoptada em 1875, assegura a propriedade, e não permite a sua expropriação em beneficio publico, senão mediante compensação reparadora, declarou, ao proferir a sentença do Tribunal, que o direito reconhecido por esse texto é absoluto e de execução immediata: "*is an absolute right and self-enforcing*". "Se bem que a legislatura não haja adoptado lei alguma, onde se proveja á maneira de averiguar e pagar a indemnização devida, o individuo, a quem assiste o direito, pode lançar mão da acção ordinaria, para se resarcir devidamente" (Hickman v. City of Kansas. 23 L. R. A. 662).

A terceira consideração, enfim, pela qual os direitos individuaes proclamados nas Constituições não são dependentes da lei, para se effectuarem, está em que, sendo o principal intuito dessas declarações constitucionaes cercar esses direitos de uma trincheira inaccessivel ao arbitrio, assim dos Governos, como dos Parlametos, ficaria totalmente annul-

lada a garantia, de que ahí se cogita, se taes direitos se não podessem reivindicar senão estribados em actos legislativos. "*The prime object of a Bill of Rights is to place the life, liberty and property of the citizen beyond the control of legislation, and to prevent Legislatures or Courts from any interference with or deprivation of the rights therein declared and guaranteed except on certain conditions. It would be the acquisition and protection of property, and make its employment depend upon legislative will or judicial interpretation*" (People v. Mc. Roberts. 6 Am. and English Encycl. of Law, 913, not. 10. — Groves v. Slaughter. 15 Peters 457-8. 10 L. Ed. 804).

As prohibições constitucionaes e ás declarações de direitos articuladas nas Constituições addicionam os arestos americanos, como dotadas, igualmente, de vigor immediato e anterior a qualquer explanação legislativa, as isenções constitucionalmente decretadas. "*Exemptions may be regarded as prohibitions*" (16 L. R. A., 284, not.).

Pelas isenções, assim consagradas, certos e determinados bens se declaram immunes aos encargos e responsabilidades, a que se acham sujeitos os outros da mesma natureza. Cada uma dessas immunidades, pois, redundando numa disposição prohibitiva, mediante a qual se tornam inacessiveis aos encargos communs a toda a propriedade os objectos por ellas favorecidos. Nenhuma, consequentemente, necessita de lei, para adquirir effectividade. Esta lhe resulta, directamente, do texto constitucional, que a pronuncia.

Varias Constituições Americanas, como a do Alabama e a do Michigan, por exemplo, declaram impenhoravel e inexecutivel o *homestead*, limitando logo a maxima extensão de terra, ou o maior valor, em que elle deve consistir, para desfructar esse beneficio legal; e tanto basta, para que se realize a isenção, isto é, para que os bens, sobre que recae essa franquia, não sejam susceptiveis de execução forçada.

E' o que decidiu a Suprema Côrte do Michigan e a Suprema Côrte do Alabama, esta no caso Miller v. Marx (55 Alab. 332) e aquella no caso Beecher v. Baldy (7 Michig. 500).

“Essa *clausula*”, diz o primeiro desses Tribunaes, “nos limites a que se estende, tem a forma e as propriedades de uma lei declaratoria da vontade e intenção da soberania, lei, consequentemente, executavel por si mesma. O seu designio era estabelecer a isenção do *homestead* como factio immediatamente consummado, e não encarregar a legislatura de o consummar”. (6 *Am. and Engl. Evyclop. of Law*, 9.914, not. 1. — 16 L. R. A., 284, not. ).

“Nesta disposição constitucional”, diz o segundo, “vemos inteiramente uma prohibição expressa da execução forçada contra o *homestead* que ella indica; e, desde que prohibição é, entendemos que, como tal, não ha mister de lei, para ser applicada” (6 *Am. and Eng. Encycl. of Law*, p. 914, not. 1. — 16 L. R. A. 284, not. — COOLEY: *Op. cit.*, p. 122) .

Muitas outras disposições constitucionaes, de que, sob este aspecto, se tem occupado a jurisprudencia americana, entram por si mesmas em execução, não aguardando para isso contribuição alguma da autoridade legislativa; porque desta são independentes, della, por sua natureza, não necessitam, ou têm nos seus proprios termos elementos cabaes, para actuar e obrigar.

Quando, por exemplo, um texto constitucional sujeita a um maximo certos e designados tributos, o contribuinte não precisa de outra lei, a que se abrigue, se a tributação ultrapassar esse limite. Porque o intuito da Constituição, ahi, foi, precisamente, instituir uma restricção ao arbitrio da legislatura, e não entregar o assumpto á sua mercê (6 *Am. and Eng. Encycl.*, 914, n. 3) .

A Constituição da California determinou que as cidades, cuja população fôr maior de cem mil almas, se governarão pelas Cartas, que ellas mesmas adoptarem. Esta disposição se applica, *ipso jure*, independentemente de qualquer reforço legislativo; porque o direito, neste caso, resulta, concretamente, para cada Municipio, a que elle assista, do numero dos seus habitantes, verificado segundo o recenseamento legal (People v. Hoge. 55 Calif. 612. — 16 L. R. A. 281,

not. — Anderson v. Whatcom County, 33 L. A. A. 140. — 6 *Amer. and Engl. Encycl. of Law*, 915, in princ.) .

O art. XII, secção 12, da Constituição adoptada, em 1889, pelo Estado de Washington, responsabiliza, individualmente, os directores dos bancos, seus gerentes, caixas e outros empregados pelas sommas, que em deposito receberem no estabelecimento, onde sirvam, depois de lhes conhecerem a insolvencia (THORPE: *Constitutions*, vol. 7.º, p. 3.996). Para se verificar essa responsabilidade, será mister que alguma lei renove a declaração constitucional? Não. (Mallon v. Hyde. 44 L. Ed. 588, not. — 6 *Amer. and Engl. Encycl. of Law*, 912. — 8 *Cyclopaed. of Law and Procedure*, 752-753) .

Como estas, consideram-se tambem executaveis independentemente de applicação legislativa outras muitas disposições constitucionaes, cujo teor encerra em si mesmo todas as condições de execução directa e immediata.

Se, *verbi gratia*, uma Constituição prescreve que certo e determinado funcionario perceberá certos e determinados vencimentos, a elles tem direito o funcionario, ainda que o Poder Legislativo os não consigne em lei (Thomas v. Owens. 4 Maryland 189. — 16 L. R. A. 285, not.) .

Se, como acontece na Pennsylvania, um texto constitucional faculta aos accionistas de companhias o arbitrio de acumular cada qual todos os seus suffragios num só candidato, ou distribuil-os por quantos lhes convenham, dessa faculdade se lograrão os accionistas das companhias, haja, ou não, lei, que lha consagre (Pierce v. Com. 104 Pennsylvania 160. — 16 L. R. A. 281, not.) .

Se, como succede no Estado de Washington, a Constituição (art. IV, § 10) determina que, nos Municipios de mais de cinco mil habitantes, os juizes de paz vencerão ordenado, em vez de emolumentos, a disposição constitucional é executaveis *semetipsa* quanto o direito do funcionario ao ordenado, embora só á Legislatura caiba fixar-lhe o *quantum* (Anderson v. Whatcom County. 33 L. R. A., 137, 139. — COOLEY: *Op. cit.*, p. 121, not. 2.ª, col. 2.ª).

Se, como se dá no Minnesota e no Kansas, uma clausula

da Constituição manda que os accionistas de qualquer companhia sejam responsaveis aos credores desta, pelas suas dividas, até á importancia do capital, que elles possuirem em acções, claro está que esse preceito firma *ex proprio vigore* a responsabilidade pessoal do accionista, independentemente de qualquer legislação supplementar (Willis v. St. Paul Sanitation Co. and Mabon. 16 L. R. A., 281, 284. — Whitman v. National Bank of Oxford. 176 U. S. 559. 44 L. Ed. 587, 588, not. 589, 590. — COOLEY: *Op. cit.*, p. 122, not).

Executaveis por si mesmas, ou auto-executaveis, se nos permitem uma expressão, que traduza num só vocabulo o inglez *self-executing*, são, portanto, as determinações, para executar as quaes, não se haja mister de constituir ou designar uma autoridade, nem criar ou indicar um processo especial, e aquellas onde o direito instituido se ache armado por si mesmo, pela sua propria natureza, dos seus meios de execução e preservação.

“Disposição executavel por si mesma é a que ministra a norma, ou os meios, pelos quaes se possa exercer e proteger o direito, que ella dá, ou cumprir o dever, e desempenhar o encargo, que ella impõe”.

*“A self-executing provision is one which supplies the rule or means by which the right given may be enforced or protected, or by which a duty enjoined may be performed”.*

(GEORGE TUCKER: *Constitutional Law*, IV, D. n. 4. 8 Cycl. 753.).

Mas nem todas as disposições constitucionaes são auto-applicaveis. As mais dellas, pelo contrario, não o são. “A Constituição não se executa a si mesma: antes requer a acção legislativa, para lhe tornar effectivos os preceitos. *“The Constitution does not enforce itself, but requires legislative action to make its provisions effective”* (De Turk v. Commonwealth of Pennsylvania. 5 .. R. A. 854).

Não ha, numa Constituição, clausulas, a que se deva attribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos. Muitas, porém, não revestem dos meios de acção assenciaes ao seu exercicio os direitos, que outorgam, ou os encargos, que impõem: estabelecem competencias, attribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu criterio, os habilite a se exercerem. "*While no part of a there are many provisions, which do not confer power so that rights under thern can be enforced, but merely confer Constitution is to be regarded as immaterial or advisory power to be exercised when the Legislature, in its discretion, shall deem it wise*" (GEORGE F. TUCKER: *Op. cit.*, p. 752).

Destas convém adduzir alguns exemplos, como adduzimos das outras, mantido sempre o systema, que adoptamos, para dar solução a esta consulta, de proceder praticamente, mediante, por assim dizer, um trabalho de lições de coisas, seguindo, nos seus copiosos arestos, a jurisprudencia do unico paiz, onde a materia, ventilada amplamente nos Tribunaes, tem chegado a uma theoria definida e completa, com principios assentes, regras precisas e luminosas analogias para a maior parte dos casos possiveis.

Supponhamos uma Constituição, como a do Kentucky (1890 § 172), onde se declare que toda a propriedade tributavel será estimada, para o lançamento dos impostos, segundo o justo valor que ella teria em moeda, se houvesse de ser voluntariamente vendida (THORPE: *The Fed. and State Constitutions. House of Representatives. Doc. n. 357. Vol. 3.<sup>a</sup>, p. 1.342*).

Ahi está unicamente a norma fundamental, a que o fisco se tem de adscrever na distribuição dos onus tributarios pelos bens sujeitos ao tributo. Evidentemente, porém, a execução de tal norma suppõe uma serie de regras praticas, um conjuncto de operações successivas, um systema de apreciações delicadas, que a clausula constitucional deve guiar, mas que nella não estão exaradas, nem della se poderiam desen-

tranhar por si mesmas. Cabe, pois, á lei formulal-as; e, emquanto as não formule, a disposição constitucional não terá desembaraçado o seu caminho.

Na Luisiana uma prescrição constitucional manda que as terras vendidas em execução de sentenças judiciaes sejam divididas em lotes de dez a cincoenta geiras. E' executavel essa disposição independentemente de leis, que a regulem? Não (Bowie v. Lott. 16 L. R. A. 282, not., 286. — 6 *Amer. and Engl. Encyc. of Law*, 915, not., col. 2, *in princ.*). Não, diz o Tribunal; não; porque ali não se estabelece “o *modus operandi*, mediante o qual se effectuem as vendas”. A Constituição firma, apenas, uma norma geral, “endereçada á Legisatura, annunciando um systema novo quanto á divisão das terras, e commettendo ao legislador a tarefa de o levar, praticamente, a effecto” (*Ibidem*).

No Michigan e na Pennsylvania, na Luisiana e no Mississippi, as Constituições exigem que, em cada classe de objectos, os Tribunaes sejam uniformes, que se observem regras uniformes e equitativas na distribuição e arrecadação dos impostos. Mas é obvio que estas disposições constitucionaes dependem, necessariamente, de uma legislação especial, que as concretize, e lhes dê vida (6 *Amer. and Engl. Encycl. of Law*, 915, not. 3, col. 2.<sup>a</sup> — 16 L. R. A. 284, not., col. 2.<sup>a</sup>, *in fine*. — COOLEY: *Op. cit.*, p. 120, *princ.*).

A Constituição do Idaho, adoptada em 1889, criou certos cargos; mas não lhes regulou nem a eleição, nem as funções, nem os vencimentos, nem o termo de serviço. Sem uma lei, portanto, que a tal respeito dispuzesse, a prescrição constitucional não entraria em vigor (Hays v. Hays. — Blake v. Ada County — 6 *Americ. and Engl. Enc., of Law*, 916, not., col. 1.<sup>a</sup>).

Um preceito da Constituição Californiana manda estabelecer um systema de Governo para as Municipalidades. Quem o ha-de estabelecer, senão a Legisatura? Logo, emquanto ella o não estabeleça, não pode ter effectividade a disposição constitucional (6. *Am. and Eng. Enc. of Law*, not. 3, 2.<sup>a</sup> col. ).

Varias Constituições, como a do Ohio, a do Missouri, a

do Arkansas, a de Washington e outras, contêm disposições, onde se autoriza a desapropriação de terras particulares “por necessidade”. Mas, segundo a jurisprudencia estabelecida e obviamente justa, emquanto a lei não definir as condições da necessidade, e submeter a desapropriação a um processo regular, não podem ter applicabilidade esses textos constitucionaes (6 *Am. and Eng. Enc. of Law*, 913, texto, 915, not. 3. — COOLEY: *Op. cit.*, p. 120).

O mesmo se tem julgado:

quanto a disposições constitucionaes, que autorizam a tributação dos bens das Municipalidades não utilizados no serviço municipal;

quanto ás que obrigam os Municipios a não contrair dividas, sem prover, ao mesmo tempo, á criação da receita necessaria ao pagamento annuo dos seus juros;

quanto ás que attribuem ás companhias de vias ferreas o direito de communicarem, ligarem e cortarem entre si as suas linhas (6 *Am. and Eng. Enc. of Law*, 915. — 16 L. R. A. 286).

Entre muitas outras decisões neste sentido, ali proferidas, merece especial attenção, pela sua analogia directa com o caso da consulta, a que se refere á execução da clausula, formulada em varias Constituições daquelle paiz, na qual se autorizam os pleitos contra o Estado, mas não se lhes designa a jurisdicção, nem se lhes traça o processo. No Michigan, na Luisiana, no Mississippi, na California, na Pennsylvania, a Justiça, provocada a discutir o assumpto, tem decidido unanimemente que essas disposições constitucionaes *não poderão entrar em actividade, emquanto os Congressos Estaduaes lhes não subministrarem os meios de execução indispensaveis*, dando Juizes a esses litigios, e regulando-lhes o processo. “*Until this is done any rights conferred under such a provision must lie dormant, because the means by which they may be enforced are not supplied*” (G. F. TUCKER: *Op. cit.* 8 Cyc. 752).

Seria, por ventura, outra a jurisprudencia americana, se, tal qual na especie da consulta, aquellas Constituições, em vez

de emmudecerem quanto ao processo e ao Tribunal, instituissem, como a Constituição Brasileira, neste caso, o Tribunal, mas não se explicassem quanto ao processo?

Não. A jurisprudencia americana havia de ser, indubitavelmente, a mesma; porquanto, para não ter exequibilidade immediata uma norma de lei fundamental, que autorize o uso de uma acção, tanto monta deixal-a sem processo, nem juiz, quanto dar-lhe juiz, deixando-a sem processo.

Bastaria o exame attento dos casos, que acabamos de expôr, uns de preceitos constitucionaes exequiveis *proprio vigore*, outros de prescripções constitucionaes só executaveis mediante leis supplementares, para se ver claramente por onde correm as divisas entre o territorio das primeiras e o das segundas. A linha que as extrema, poderia descrever-se num só traço, dizendo-se como a Suprema Côrte dos Estados no caso *Davis v. Burke*, que uma disposição constitucional é executavel por si mesma, quando, completa no que determina, lhe é superfluo o auxilio suppletivo da lei, para exprimir tudo o que intenta, e realizar tudo o que exprime. "A constitutional provision, *which is complete in itself*, needs no further legislation to put it in force, but is self-executing" (179 U. S. 393. 45 L. Ed. 249. — 2 *Digest* 1587, n. 95).

O accórdão proferido, nesse litigio, em 1900, por aquelle grande Tribunal, busca elucidar esta noção, dizendo:

"Quando uma disposição constitucional é de si mesma inteira, não ha mister legislação ulterior, para a levar a effeito. Toda a vez, porém, que se limita a declarar certos principios geraes, como quando estabelece bases ás leis, que têm de reger certas materias, prescreve regras á incorporação municipal das Cidades de certa população, ou impõe uniformidade ás contribuições tributarias, então lhe poderá ser necessario o auxilio de uma legislação, que lhe imprima exequibilidade. Por outras palavras: a disposição constitucional só é executavel por si mesma, até onde seja, realmente, susceptivel de execução. "In other

*words, it is self-executing so far as it is susceptible of execution" . . .*

*. . . A si mesma, em summa, se executa, quando constitue de si mesma um todo completo. "In short, if complete in itself, it executes itself".*

(Davis v. Burke. 179 U. S. 403. 45 L. Ed. 231-2.)

Ora, ninguém dirá que constitua, de si mesma, um todo completo, que seja completa em si mesma, uma disposição constitucional, onde se confere a certa magistratura uma função judiciaria, mas nada se lhe diz sobre a maneira de a exercer.

No caso Tuttle v. National Bank of Republic a Suprema Corte do Illinois, discutindo a maneira de reconhecer, numa Constituição, as clausulas de exequibilidade immediata e as não exequíveis senão mediante leis auxiliares, assim se exprime:

*"Em sendo manifesto que uma disposição de lei organica ha-de entrar em actividade immediatamente sem o concurso de legislação auxiliar, e que, para se chegar a este resultado, basta dar toda a força, todo o effeito ás clausulas ali concernentes ao assumpto, não se lhes deparando, na linguagem, ambiguidade, que a obscureça, — dever estricto será dos Tribunaes de Justiça declarararem executavel por si mesma essa disposição.*

*"Where it is apparent that a particular provision of the organic law shall go into immediate effect without ancillary legislation, and this can be determined by giving full force and effect to all its clauses relating to the same subject, and the language is free from ambiguity, then it becomes the imperative duty of Judicial Tribunal to declare it self-executing".*

(161 Illinois 502. — 6 Am. and Eng. Enc. of Law, 912, not.)

Profundando a mesma questão, no caso *Willis v. St. Paul Sanitation Co. and Mabon*, a Suprema Côrte do Minnesota contribue para o seu esclarecimento com estas considerações, mais tarde adoptadas pela Suprema Côrte do Estado de Washington no caso *Anderson v. Whatcom County*:

“A questão, em cada especie, vem a ser se a linguagem do texto constitucional se dirige aos Tribunaes, ou aos legisladores. Indicará ella que a disposição fosse destinada a constituir uma norma posta desde logo em effeito, como já completa na sua plenitude cabal de lei definitiva? Ou denotará que aguardava, para se applicar, a legislação ulterior? E’ o que se ha-de apurar, estudando-se-lhe, não só o contexto da redacção, mas tambem a natureza intrinseca do conteúdo. Se a natureza e extensão do direito conferido, ou do encargo imposto, se acham definidas tão inteiramente no proprio texto, que, para as averiguar, baste só o exame, a intelligencia dos seus proprios termos, e se na linguagem delles não ha indício nenhum de que a materia foi confiada á acção legislativa, então se deverá concluir que a disposição é executavel por si mesma.

*“The question in every case is wether the language of a constitutional provision is addressed to the Courts or the Legislature. Does it indicate that it was intended as a present enactment, complet in itself as definitive legislation to carry it into effect, or does it contemplate subsequent legislation to carry it into effect? This is to be determined from a consideration both of the language used and of the intrinsic nature of the provision itself. If the nature and extent of the right conferred and of the liability imposed are fixed by the provision itself, so that they can be determined by the examination and construition of its own terms, and there is no language used indicating that the*

*subject is referred to the Legislature for action, then the provision should be construed as self-executing”.*

(16 L. R. A. 285. — 33 L. R. 140).

Não nos dilataremos em transcrever os julgados, onde outras Supremas Côrtes estadoaes nos Estados Unidos, como a do Missouri, no caso Fusz v. Spaunhorst, e a do Tennessee, no caso Friedman v. Mathes, apoiam decisões analogas na mesma doutrina (6 *Am. and Engl. Enc. of Law*, 912 e 915).

Baste-nos citar as palavras, onde a resume solida e luminosamente COOLEY, no seu tratado *Das Limitações Constitucionaes*:

“Pode-se dizer que uma disposição constitucional é auto-executavel (*self-executing*), quando nos fornece uma regra, mediante a qual se possa fruir e resguardar o direito outorgado, ou executar o dever imposto, e que não é auto-applicavel, quando meramente indica principios, sem estabelecer normas, por cujo meio se logre dar a esses principios vigor de lei.

“E’ assim que, embora uma Constituição exija mui claramente a instituição de Governos Municipaes, em Condados e Cidades, se lhes não indica os limites, nem os provê do mecanismo adequado, não será, nesta parte, immediatamente exequivel, e necessitará, para que o seja, do concurso de leis. Os direitos, em tal caso, jazerão dormentes, até que a legislação lhes acuda; ao passo que, em havendo uma regra distincta, se esta fôr, por si mesma, capaz de execução, lei será, nesses limites, e com ella se deve manter em harmonia toda a legislação suplementar.

“A constitutional provision may be said to be self-executing, if it supplies a sufficient rule by means of which the right given may be enjoyed and protected, or the duty imposed may be enfor-

*ced; and it is not self-executing, when it merely indicates principles, without laying down rules by means of which those principles may be given the force of law. Thus a Constitution may very clearly require county and town government; but if it fails to indicate its range, and to provide proper machinery, it is not in this particular self-executing, and legislation is essential. Rights in such a case may lie dormant, until statutes shall provide for them, though in so far as any distinct provision is made, which by itself is capable of enforcement, it is law, and all supplementary legislation must be in harmony with it".*

*(Constit. Limitat., p. 121).*

Estas palavras do celebre magistrado e constituciona-  
lista americano ali se têm citado muitas vezes, nos Tribu-  
naes e pelos Tribunaes, dos Estados e da União em seus de-  
bates e sentenças, como a enunciação mais exacta e auto-  
rizada, a lição classica, a fórmula corrente, do criterio  
admittido para extremar as disposições constitucionaes exe-  
cutaveis por si mesmas das que se não podem executar sem  
lei, que as regule. (Davis v. Burke. 179 U. S. 402. 45 L. Ed.  
253. — Anderson v. Wathcom County. 33 L. R. A. 139. —  
Beard v. Hopkinsville. 23 L. R. A. 403, 405).

Ora, o que essa fórmula nos ensina, de accôrdo com o  
bom senso, é que as determinações constitucionaes, que ape-  
nas estabelecem principios, não se podem executar, em-  
quanto uma lei os não tornar executaveis, organizando-lhes  
esse mecanismo, de que a Constituição, no seu texto, os dei-  
xou destituídos. (*Acção Civel Originaria n. 7, Rio, 1915, ps.*  
31-55).

Art. 35. Incumbe, outrosim, ao Congresso, mas não privativamente:

1.º Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de character federal;

2.º Animar, no paiz, o desenvolvimento das letras, artes e sciencias, bem como a immigração, a agricultura, a industria e o commercio, sem privilegios que tolham a acção dos Governos locais;

3.º Criar instituições de Ensino Superior e secundario nos Estados;

4.º Prover á instrucção secundaria no Districto Federal.

## INCOHERENCIA DA CONSTITUIÇÃO

Não é aos Estados, mas á União, que o art. 35 da Constituição incumbe “animar, no paiz, a *immigração e a agricultura*”. Não é coerente, de certo, o art. 35, onerando desse encargo o Goveno Geral, com o art. 64 doando aos Estados as terras devolutas. Mas ahi não podemos inferir tambem que o segundo tenha revogado o primeiro, não sendo sensato que no texto da mesma lei coexistam duas disposições, uma das quaes exclua e nullifique a outra. Não ha meio de restabelecer, portanto, a congruencia na lei constitucional, *senão reformando-a*. E’ ao que o sr. CAMPOS SALLES e

nós ambicionamos um e outro chegar, com a differença de que S. Ex. pretende ir ter a esse resultado indirectamente, pela praxe legislativa, deixando aos Estados o onus do povoamento, para lhes não bolir nas terras, de que se apropriaram, e nós pela revisão constitucional, restituindo á União as suas terras, para que ella possa exercer a sua função natural no povoamento.

O alvitre opposto, sobre ser inconstitucional, offende o bom senso; pois, em vez de tirar aos Estados o que é naturalmente da União, para que esta reuna tudo o que é seu, não remedeia o esbulho perpetrado contra a União no seu patrimonio, senão desfalcando-a na sua autoridade e nos meios de prover aos seus interesses mais vitaes. Se o grande problema nacional consiste na restauração financeira, se a condensação e o ultimo termo do nosso mal em finanças reside na baixa do cambio, se a medicina contra a baixa do cambio está no desenvolvimento economico do paiz, e se o desenvolvimento economico do paiz depende essencialmente do povoamento, não se póde resistir á consequencia de que o povoamento é uma função *nacional*. Logo, se o exercicio dessa função requer a posse das terras devolutas, o que cumpre, é que estas se restituam á nação, não que aquella se transfira para os Estados. E aqui está como o revisionismo vem a ser o corollario natural do manifesto, e a sua politica financeira não póde encontrar outro eixo.

Para harmonizar a Constituição comsigo mesma, é indispensavel modificall-a, não diminuindo a esphera de acção ao Governo central, mas augmentando-lhe os recursos. Dos "encargos administrativos", actualmente desempenhados pela União, não vemos nenhum, ao menos de valor consideravel, "que por sua natureza deva passar á responsabilidade dos poderes estadoaes". Por outra parte, nem evitando o proteccionismo, nem estancando a fonte das emissões, nem fugindo ás despezas extraordinarias, nem cortando até ao vivo nas outras, nem acabando por uma vez com as commoções intestinas, nem melhorando a arrecadação orçamentaria, nem decretando outras providencias, como o im-

posto em oiro, agora preconizado, conseguirá o Governo abolir o *deficit*, e estar, daqui a dois annos e meio, habilitado a honrar os nossos antigos compromissos, então aggravados pelas obrigações do accordo londrino. Tudo isso, havendo coherencia e continuidade, poderá beneficiar-nos muito; mas, ainda assim, deixará ao Presidente actual um fim de governo pouco ambicionavel e um principio muito peor ao seu successor. Só a revisão logrará ultimar a cura. E, se a época é “das grandes reparações”, a primeira entidade que a ellas tem direito, é o Governo da nação, grosseiramente espoliado pelos constituintes de 1890. (*O Manifesto Inaugural. A Imprensa*, de 17 de Novembro de 1898).

#### PLANO DE IMMIGRAÇÃO

Ainda ha pouco, dei a ver as relações, que com ella (a immigração) tem a questão da justiça.

Occupei-me, outrosim, com a carestia insupportavel da vida, effeito principalmente da exaggeração dos tributos. Não pode haver obstaculo mais insuperavel á concorrência do trabalho estrangeiro.

Accrescentae a estes dois requisitos a facilidade geral dos transportes, mediante a abertura e construcção de estradas, pelas quaes os centros productores estejam em comunicação commoda com os mercados, os portos, os centros consumidores, e teremos indicadas as tres condições, dadas as quaes as correntes immigratorias não tardarão em se dirigir, larga e espontaneamente, para o Brasil.

Esse resultado não depende senão destas tres premisas economicas e sociaes:

- Justiça segura;
- Subsistencia barata;
- Viação sufficiente.

.....  
 O acolhimento com que a nossa policia maritima recebe os passageiros de terceira classe, contrasta com as mais ob-

vias indicações do bom senso quanto á necessidade, que se nos impõe, de attrair immigrants. A essa gente, com rudeza, grosseria e violencia, "se lhe levanta o casaco, se lhe desabotoa o collete, se lhe mette as mãos nos bolsos, se lhe apalpa até o cano das botas". Em se lhes encontrando meia duzia de lenços de seda e alguns charutos, são capitulados em contrabandistas os seus portadores, e afferrolhados no xadrez por tempo indefinido, até que se façam no dinheiro necessario para embolsar o fisco as multas do pretenco contrabando.

Vive dessas miserias o estúpido systema aduaneiro, que nos enxovalha e arruina. O vadio, o perdido, o larapio, a quem se distribue acolhida tal, não se incommodarão. Quando lhes abrirem as portas da clausura fiscal, virão tentar a sorte, enchendo-nos as ruas de ociosos. Mas o rustico laborioso e honesto, os contreraneos, os companheiros, testemunhas da brutalidade, se darão por avisados, começarão desde logo a se indispor com este paiz de má hospedagem, não perderão o primeiro ensejo de se mudar para Buenos Aires, e, nas suas cartas para a terra donde vieram, nos farão a cama, arredando assim de para aqui se embarcarem os attraidos pelos chamarizes da nossa propaganda.

Propaganda, com effeito, em materia de immigração, não ha senão uma: a da correspondencia dos immigrants, dos seus depoimentos epistolares, da Odysséa de cada um, narrada a parentes e a patricios nessas missivas rudes, cuja leitura vae reunir á lareira, na aldeia remota, o circulo dos conhecidos. De logarejo se estende então a fama, boa ou má, de argentinos ou brasileiros, americanos ou chilenos. Eis a semente da colonização. Dahi é que ella germina, se as noticias transmittidas nos recommendarem. Se não, debalde empenharemos sacrificios: a concorrência de trabalho para o Brasil continuará na morosidade e escassez, em que até hoje a vemos.

Pouco importa que a estatistica registe, de vez em quando, apparatusos augmentos; que a vejamos accusar, em 1908, mais 22.908 immigrants que em 1907; que nos primeiros

dez mezes de 1909, nos annuncie 8.000 immigrants espontaneos e 22.000 subsidiados. Esses dados officiaes não merecem inteira confiança; porquanto o regulamento do serviço do povoamento manda considerar “immigrants espontaneos” os individuos procedentes do estrangeiro com passagem paga por conta propria, não só de terceira, mas até de segunda classe. O optimismo encontra assim o melhor artificio, para engrossar os seus algarismos lisonjeiros.

Nesta materia, em summa, as minhas convicções e as normas segundo as quaes eu teria de proceder no Governo, se resumem nalgumas idéas precisas.

Não creio na colonização official.

Não creio na immigração subsidiada.

Não creio na aliciação official de immigrants.

Não creio na organização de propagandas apparatusas, como a que se constituiu na administração passada.

A meu ver, a tarefa dos Governos, federaes e estadoaes, se deve circumscrever ao systema de condições politicas, economicas, sociaes, com que me acabo de occupar. O que, aliás, não exclue, enquanto não pudermos chegar ao regimen exclusivo da espontaneidade, a constituição de nucleos coloniaes, a sua submissão a administradores idoneos, a facilitação ao immigrant do seu primeiro estabelecimento, com a aquisição da terra e os meios iniciaes de sua cultura.

Mas o povoamento, a colonização, a immigração pre-supõem aberta ao estrangeiro a entrada pelo oceano, mediante uma navegação regular e frequente, um commercio continuo e servido pelos instrumentos modernos de communicação, com o resto do globo. E aqui temos uma questão de actualidade, tão urgente, quanto grave, que me obriga a algumas ponderações breves, mas indispensaveis, sobre a nossa fiscalização aduaneira. (*Plataforma*, ps. 59-65).

## REFORMA DO ENSINO NACIONAL PELO EXECUTIVO

Com o Marechal HERMES, porém, cessou essa incompetencia. Num rasgo de franqueza, a sua dictadura arrogou a si a função legislativa. Poz de lado as fórmulas larvadas, em que, nas delegações, a usurpação de ordinario se dissimula. Não legislou sob o disfarce de um regulamento. Declarou, sem reservas, que legislava. Reformou o ensino nacional com um acto, a que poz, com todas as letras, o titulo de *lei*.

Temos uma "*lei organica do ensino*". Tal o seu baptismo official. E essa lei não teve o minimo contacto com as Camaras legislativas. Concebeu-se, gerou-se e desovou-se na Secretaria do Interior. Quem a projectou foi o Ministro RIVADAVIA. Quem a discutiu e adoptou foi o Ministro RIVADAVIA. Quem a redigiu foi o mesmo Ministro com os seus assessores, em nome do Presidente. E', portanto, uma lei iniciada, elaborada e votada unicamente pelo Poder Executivo, quando o art. 16 da Constituição categoricamente determina que só o Congresso Nacional exerce o poder legislativo, e, no art. 34, n. 30, como no art. 35, n. 3, reserva privativamente ao Congresso Nacional o direito de legislar sobre as instituições nacionaes do ensino.

Só a demencia, governando um paiz bestializado, seria capaz de tamanha grosseria na usurpação, e, numa democracia constitucional, só a perda total da vergonha entre os homens publicos deixaria de responder com uma reacção immediata e decisiva a insolencia dessa affronta mazorrã á dignidade e ás prerogativas da legislatura. Mas essa, aqui, não se mexeu: dobrou as pernas, encostou os joelhos no chão e recebeu sem estremecer o peso da albarda.

Para condemnar taes desordens e infligir a decadencias taes o estigma da indignação, a palavra, no Brasil de agora, já está gasta. JUVENAL perderia o seu tempo. O açoite do CHRISTO entre os vendilhões não causaria mozza nesses lombos callejados. Não sei mesmo se as cargas de azorrague á

cossaca, se um tufão de knut russo através dessa massa anemizada a conseguiria abalar senão com um movimento de humildade, cobardia e deserção geral. Do sôro que gira por essas veias, não se apura uma gota de sangue, meia duzia de globulos vermelhos. Fique o senhor de casa, a que elles servem, ou venha o senhor estrangeiro, que preparam, e por tudo estarão, em não lhes faltando o pasto, a panria e o páu, em que a negralhada se regala. (*Ruinas de um Governo*, ps. 93-94).



Art. 36. Salvas as excepções do art. 29, todos os projectos de lei podem ter origem indistinctamente na Camara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros.

Art. 37 O projecto de lei, adoptado numa das Camaras, será submettido á outra; e esta, se o approvar, envia-o-á ao Poder Executivo, que, acquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1.º Se, porém o Presidente da Republica o julgar inconstitucional, ou contrario aos interesses da nação, negará sua sancção dentro de dez dias, daquelle em que recebeu o projecto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, á Camara onde elle se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2.º O silencio do Presidente da Republica no decendio importa a sancção; e, no caso de ser negada quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade ás suas razões.

§ 3.º Devolvido o projecto á Camara iniciadora, ahi se sujeitará a uma discussão e a votação nominal, considerando-se approvado, se obtiver dois terços dos suffragios presentes. Neste caso, o projecto será remettido á outra Camara, que, se o approvar pelos mesmos tramites, e pela mesma maioria, o enviará, como lei, ao Poder Executivo, para a formalidade da promulgação.

§ 4.º A sancção e a promulgação effectuam-se por estas formulas:

1.ª O Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei (ou resolução)”;

2.ª O Congresso Nacional decreta e eu promulgo a seguinte lei (ou resolução)”.

Art. 38. Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da Republica, nos casos dos §§ 2.º e 3.º, do art. 37, o Presidente do Senado ou o Vice-Presidente, se o primeiro o não fizer em igual prazo, a promulgará, usando da seguinte fórmula: “F., Presidente (ou Vice-Presidente) do Senado, faço saber aos que a presente virem, que o Congresso Nacional decreta e promulga a seguinte lei (ou resolução)”.

Art. 39. O projecto de uma Camara, emendado na outra, volverá á primeira, que, se acceitar as emendas, envial-o-á, modificado em conformidade dellas, ao Poder Executivo.

§ 1.º No caso contrario, volverá á Camara revisora, e, se as alterações obtiverem dois terços dos votos dos membros presentes, considerar-se-ão approvadas, sendo então remettidas com o projecto á Camara iniciadora, que só poderá re-proval-as pela mesma maioria.

§ 2.º Rejeitadas deste modo as alterações, o projecto será submettido, sem ellas, á sancção.

Art. 40. Os projectos rejeitados, ou não sancionados, não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa.

A Constituição traçou, nos arts. 36 a 40, as regras de elaboração legislativa imposta aos tres factores, de cuja cooperação depende a formação legitima das leis. Se algumas dessas regras fôr materialmente conculcada, ou postergada, e dessa infração flagrante se conservar a prova authentica *nos proprios actos do Congresso, ou do Governo, destinados a attestar a deliberação, a sancção, a promulgação*, lei na ha;

porque a sua elaboração não se consummou. Os Tribunaes, portanto, não podem applical-a.

Em uma palavra, toda contravenção material das formas constitucionaes, authenticamente provada, no processo de elaboração legislativa, vicia e nullifica o acto do legislador. Não assim a simples violação *de formas regimentaes*.

Não está com a moralidade parlamentar e o verdadeiro espirito das instituições constitucionaes que na lei do orçamento se entremettam assumptos a ella estranhos. Mas em todo o caso, ainda que encostadas onde não devem, essas disposições constituem actos *do legislador* e, tendo passado por *todos* os tramites da gestação legislativa, são leis.

Nos Estados Unidos é comezinho o mesmo artificio parlamentar *of tackinh riders to money bills or appropriation bills*, para constranger o Presidente da Republica, ou do Estado, a sancionar, encambulhadas ao orçamento, medidas, que, de outro modo, seriam certamente vetadas (HARRISON, *This Country of Ours*, ps. 131-2; BRYCE, *American Commonwealth*, I, 1.<sup>a</sup> ed., ps. 251, 286-7), ou para exercer a mesma coacção sobre o Senado, a exemplo do que, em longos tempos, faziam, na Grã Bretanha, os Communs com os Lordes. (ERSK MAY: *On law of Parliament*, ps. 647-8). Na Inglaterra, como no Canadá, bastou a resistencia da Camara dos Lordes e do Senado, apoiada em artigos dos seus regimentos (*standing orders*) para acabar com o abuso (BOURINOT: *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, p. 474-5, 569-70). Na União Norte America, porém, foi preciso que muitos Estados adoptassem emendas ás suas Constituições, vedando a inserção de materia alheia nos orçamentos, conferindo ao chefe do Poder Executivo o jus do veto sobre qualquer parte do orçamento, e prohibindo que na mesma lei se disponha sobre mais de um assumpto. (DAVIS: *American Constitutions*, ps. 17, 19 - 20, 29 - 32, 67, 68). Na maior parte dos Estados da União se atalhou o vezo pernicioso graças a essas providencias extirpadoras, cuja adopção o Presidente dos Estados tem aconselhado ao Congresso, advogando, com applauso dos espiritos esclarecidos, a revi-

são do Pacto Federal neste sentido (BRYCE: *Op cit.*, I, p. 287). (*Companhias de Seguros. Representação ao Governo contra o decreto n. 4.270, de 10 de Dezembro de 1901. Parecer. Rio, 1902, ps. 21-23*).

#### DIREITO DA MINORIA A' REPRESENTAÇÃO NAS COMMISSÕES PARLAMENTARES

Será certo que o exemplo do Congresso nos Estados Unidos da America do Norte apoie a theoria, agora empavesada, nos Estados Unidos do Brasil, pela maioria da Camara Federal, quando nega á minoria direito á representação proporcional nas Commissões Parlamentares?

Na farragem das palavras com que se tem buscado conferir a esse esbulho politico honras de legitimo presidencialismo, é esta só a questão, que se apura, digna de exame.

“Tanto o suffragio parlamentar”, disse a autoridade chamada em sua ajuda pelo Chefe da maioria, “tanto o suffragio parlamentar não é essencial á criação de uma Comissão Permanente, que na patria da federação, na patria do presidencialismo, de onde copiámos o direito politico textualmente, nos Estados Unidos, as Commissões Permanentes da Camara dos Deputados não são eleitas; não ha o suffragio parlamentar para a constituição dellas: é uma attribuição privativa do Presidente da Camara”.

A novissima doutrina tropeça, aqui, num erro de facto. Já hoje não é exacta a proposição de que, nos Estados Unidos, as Commissões Permanentes da Camara dos Deputados “*não são eleitas*”.

Essa regra soffreu, ha mais de um anno, uma brecha formidavel. Desde o começo do anno passado, uma das Commissões mais importantes daquella Camara, a Comissão do Regimento, *Committee on Rules*, deixou de ser nomeada pelo *Speaker*, entrando a ser eleita pela Casa.

Mas, ao contrario do que aqui, na Camara dos Deputados, se inculcou, *tanto* não tem nada com a differença entre os dois systemas o direito de representação da minoria

parlamentar nas Comissões Permanentes, que, assim no regimen da eleição pela Casa, como no da nomeação pelo *Speaker*, a minoria ali é largamente representada nessa Comissão, uma das mais eminentes naquella Assembléa.

Quando nomeada pelo *Speaker*, a *Committee on Rules* compunha-se deste, mais *dois* membros da maioria e *dois da minoria*. Eleita actualmente, com dez, em vez de cinco membros, já della não faz parte o *Speaker*; mas ficou estatuído que a maioria terá no seu seio seis logares, e *quatro a minoria*.

Provas. E' de provas o caso, não de parola. Pois as provas aqui estão, na recentissima obra de CHARLES A. BEARD, professor de sciencia politica na Universidade de Columbia. O livro, que é de 1910, assim reza, no topico a que alludimos:

“Até 19 de Março de 1910 *uma porção consideravel do poder do Presidente da Camara (Speaker) lhe resultava do seu posto na Comissão do Regimento, the Committee on Rules*, Comissão que consistia delle, com dois membros da maioria e dois da minoria (*two minority members*), por elle designados. Tendo essa Comissão virtualmente decisiva autoridade sobre importantes operações da Camara, veio a se tornar alvo de acerbas investidas, por parte dos que adversavam a politica do Presidente CANNON. Afinal, em 19 de Março de 1910, os democratas, auxiliados pelos republicanos insurgentes, lograram fazer vingar uma resolução, mediante a qual se estabeleceu que a Comissão do Regimento constaria de dez membros, seis da maioria e *quatro da minoria (and four of the minority)*, não participando nella o *Speaker*, e deliberando-se, outrosim, que já não seria nomeada, mas electiva” (*American Government and Politics*. New York, 1910. Ps. 283, 277, 290).

De modo que, reinando o principio da nomeação pelo Presidente, da *Committee on Rules* dois quintos pertenciam á minoria; e sob o principio da eleição pela Casa, é de quatro decimos o quinhão da minoria nessa Comissão. Ora, dois quintos = quatro decimos. A proporção não se alterou

com a reforma na maneira de escolher a Commissão. Mas dois quintos são mais do que um terço. Logo, a parte ali reconhecida á minoria, nas Commissões Permanentes da Camara, excede em largueza á que aqui se lhe recusa.

Dar-se-á, porém, que esta maneira de tratar a minoria seja um caso peculiar, nos Estados Unidos, a essa Commissão?

Não é.

Em todas as demais Commissões da Camara dos Representantes, a minoria se vê cercar da mesma consideração.

Provas? Aqui estão.

Queiram abrir o BRYCE, entre nós tão falado e tão mal estudado. Tomem-lhe, no primeiro volume, o cap. XIII, onde elle estuda a Camara dos Representantes. Ahi, discorrendo sobre o poder, outorgado ao *Speaker*, de nomear cada uma das Commissões, observa o publicista inglez:

“O Presidente de cada anno é, claro está, indicado pela parcialidade que na Camara prepondera, compondo-se a Commissão de sorte que a esse partido caiba nella a maioria” (*American Commonwealth*, 1.<sup>a</sup> ed., v. I, p. 185).

E' só a maioria dos logares, não a sua totalidade, o que, em cada Commissão, toca á maioria da Casa. E por isto não ha membro daquella Assembléa, que o não seja, igualmente, de uma Commissão, pelo menos. “*Every member of the House is placed on some one Committee, and few on more than one*” (Ib., p. 207).

Consulte-se WOODROW WILSON, cuja obra, acerca do Governo pelo Congresso, constitue o estudo capital, na litteratura politica americana, sobre a philosophia pratica do systema. Que nos diz elle quanto á posição da minoria nas Commissões Permanentes?

“As nossas *minorias* são *fortemente* representadas nas Commissões Permanentes. *Ours minorities are strongly represented in the standing Committees*”.

(*Congressional Government*, 3.<sup>a</sup> ed., p. 117. Traducção franceza, p. 130).

“Os relatorios das Comissões... representam meramente as recommendações de exiguos grupos de membros *pertencentes ao dois partidos*”.

(*Ib.*, p. 96. Trad. fr., p. 106).

“A legislação elaborada no decurso de uma sessão... é simplesmente o complexo dos projectos recommendados por Comissões que *se constituem de membros de ambos os lados da Camara*”.

(*Ib.*, p. 199. Trad., p. 110).

“Nós temos, para o exame de cada assumpto legislativo, uma Comissão Permanente, *extra-hida de ambos os partidos*”.

(*Ib.*, p. 117. Trad., p. 129).

Não bastará? Pois vamos a documentos ainda mais modernos.

Aqui temos, para começar, um compendio, onde se resumem os elementos, que os rapazes devem, ao sair dos collegios, levar na sua bagagem de noções rudimentares, *a text book in civics for highschoools and colleges*. E' o manual de ASHLEY, onde se define a posição da maioria nas Comissões Permanentes, accentuando que nestas se lhe reserva o maior numero de logares, mas não todos: “*The majority in each case belongs to the same political party as the speaker*” (*The American Federal State*, New York, 1906, p. 255).

O mesmo se lê na monographia de FOLLET sobre o Presidente da Camara dos Representantes: “*The majority of each Committee are to be sure, of one party*”. “Em cada Comissão a maioria pertence, já se vê, a um só partido”. (*The Speaker of the House of Representatives*, New York, 1902, p. 304).

Mas temos lições ainda mais explicitas e terminantes.

Eis, por exemplo, a de uma das autoridades contemporaneas mais acatadas nestes estudos: a de ALBERT BUSHNELL HART, lente na Universidade de Harvard e autor de varias

obras, muito estimadas, sobre a politica, a historia e o direito constitucional americano.

Que nos ensina esse escriptor? Precisamente que a maioria e a minoria têm cada qual, nas differentes Commissões, um numero de cadeiras approximativamente proporcionado ao valor numerico de uma e outra Casa:

“Os logares nas Commissões repartem-se mais ou menos na proporção em que se acham um para com o outro os dois partidos”. *“The Committee places roughly divided in proportion to the two parties”*.

(*Actual Government*, N. York, 1909, p. 234).

Não será, por ventura, ainda bem claro? Então ultime-mos a serie com o depoimento mais categorico, dado por aquelle, dentre todos os expositores americanos, que concentrou especificamente a sua attenção no exame do direito politico americano relativo ás Commissões do Congresso. Vejam como elle se refere ás da Camara dos Representantes, no ponto que ora nos interessa:

“As proporções entre a maioria e a minoria na composição das Commissões verificam-se e distribuem-se com exactidão arithmetica, a saber: *o numero total de membros da Casa está para a sua minoria, como o numero total de membros da Comissão para a minoria desta*”.

Vae, por causa das duvidas, o original inglez:

*“The majority and minority proportions of a Committee’s membership are ascertained and assigned with arithmetical exactness; i. e., the total House membership is to the House minority as the total Committee’s membership is to the Committee’s minority.*

(Mc. CONACHIE: *Congressional Committees*, p. 53).

Noutro lugar, escreve ainda este especialista:

“O costume tem obrigado o Presidente da Camara, desde o começo, a franquear parte, nas Comissões por elle nomeadas, á minoria da Casa, e a conformar-se cada vez mais, no tocante ao numero de logares que lhe aquinhoa, com a razão exacta do numero dos seus membros na Assembléa”. *“Custom has constrained the Speaker of the House from the first to grant membership, in the Committees which he appoints, to its minority, and to conform, in the number of places he gives, more and more to the exact ratios of the House membership”*.

(*Ib.*, p. 273).

Basta. Não ha um testemunho discrepante. Quaes foram os livros amontoados aos olhos da Camara, mas ali não lidos, nem abertos, com que se poderia fundamentar a pretensão da maioria daquella Casa a monopolizar as Comissões Permanentes, ou a não dar nellas á minoria senão logares de complacencia, não sabemos. Mas o que podemos afirmar, sem receio de nos desmentirem, é que em nenhum delles o apologista dessa enormidade, nos apontaria o mais ligeiro subsidio americano em beneficio desta invenção brasileira.

O seu paranympho não podia ir bater a mais ruim porta do que a escolhida pela sua infelicidade, quando invocou o berço do presidencialismo, para colorir a these esdruxula de que este systema condemna, com o exemplo dos Estados Unidos, as aspirações da minoria civilista, na Camara actual, á regra da proporcionalidade na constituição das Comissões Permanentes.

Essa regra não envolve sómente uma questão *moral*. Não. Ella exprime, rigorosamente, *um direito*, estribado na razão politica das coisas, na jurisprudencia parlamentar de todas as nações, na propria tradição brasileira, imposto não só pela justiça para com as minorias, senão tambem pelo

proprio interesse das maiorias, e consagrados especialmente, com a maior solemnidade, pelas instituições de ambos os ramos do Congresso nos Estados Unidos. (*O Direito da Minoria e o Exemplo Americano. Diario de Noticias, de 26 de Maio de 1911*).

#### VANTAGENS DO TRATO PESSOAL DA OPPOSIÇÃO COM OS SEUS ADVERSARIOS PARLAMENTARES

Postos em contacto com o Congresso, mediante as suas Comissões, os Ministros de Estado, a cada um dos quaes a Constituição commetteu o encargo de “presidir a um dos Ministerios, em que se divide a administração federal”, qual a politica mais conveniente ao Governo, de quem esses Ministros são os mais graduados agentes? A que nessas Comissões não admite senão delegados da maioria? Ou a que abre as portas, distributivamente, segundo as forças numericas de um e outro lado, aos amigos do Governo e aos seus antagonistas?

Num caso as conferencias dos Secretarios do Presidente com as Comissões Congressuaes só dão a ouvir á administração da Republica a voz interessada ou suspeita dos seus affeçoados. No outro, ellas lhe franqueiam o trato pessoal com os membros da opposição, asando frequentes oppportunidades ao Governo de entrar em commercio de idéas com os seus adversarios, escutando-lhes os reparos, as queixas, os projectos, as suggestões, nem sempre malevolos, nem sempre erroneos, nem sempre inuteis.

A primeira destas duas maneiras de viver sequestra e amura os chefes do serviço administrativo no circulo exclusivo dos seus adeptos parlamentares, não lhes deixando chegar ao conhecimento senão as meias verdades ou as contraverdades por estes habilmente joeiradas, e transformando o systema das Comissões, ideado, no texto constitucional, como o vehiculo de relações entre o Congresso e o Executivo,

em meio de o insular rigorosamente entre as paredes do seu partido. Ao passo que, proscripta das Comissões essa unanimidade e observada a representação das minorias, o Chefe do Estado terá pelos seus Secretarios, deante dos olhos, o espectáculo da realidade parlamentar, escutando o sentir dos seus oppositores, como o dos seus apoiadores, e recebendo, assim, de todos a collaboração mais vantajosa, para orientar a administração, melhorar-lhe os projectos, e lhes facilitar ulteriormente o bom exito no plenario deliberativo.

Ora, se com isto lucra o Governo tão consideravelmente, não aproveita menos o Congresso na sua acção interior, nas funções da sua existencia normal. Quando a maioria com a minoria convizinham e discutem familiarmente no remanso das Comissões, a approximação em que ahí lidam uma da outra, ameniza as suas relações, cria entre ellas o espirito de transacção e cordura, simplifica, accelera e descarrega de grande somma de fluido hostile os debates parlamentares. Se estes se instauram sem esse encontro preliminar dos contendores num terreno menos accessivel ao amor proprio, á vaidade a á agitação, os primeiros embates são de ordinario violentos, as paixões da tribuna se chofram então na sua maior intensidade, os projectos, mais defeituosos pela ausencia da collaboração opposicionista, offerecem á critica adversa uma superficie mais larga, a minoria entra na batalha parlamentar com as suas munições intactas, e a discussão cresce, ruge, espraia com a energia das grandes reacções.

Em todos os Parlamantos livres a minoria é a auxiliar necessaria da maioria na obra legislativa, do mesmo modo que, em todos os regimens constitucionaes, a opposição é a collaboradora indispensavel do Governo na obra da administração.

Mas, se, não sabemos por que diabruras do republicanismo no Brasil, a opposição, aqui, é um crime e a minoria uma importuna; se o poder, entre nós, já não tolera senão as surdas revoltas da sua domesticidade, a guerra subterranea da mexeriquice, da intriga e da traição dos criados contra os amos; se, no paiz, a lei é o Presidente da Republica, e, no

Congresso, a representação nacional é a maioria, então põe esta aos ombros a responsabilidade sem partilha, que resulta da sua autoridade sem contraste.

Nos Estados Unidos, onde aliás as minorias se acham tão liberalmente representadas nas Comissões Parlamentares, “a Constituição e o povo encaram o partido, que reúne metade e mais um dos votos na Camara dos Representantes, como responsável por tudo quanto ella faz e quanto deixa de fazer”. *“The Constitution and the people hold that party which has one more than half of the votes in the House accountable for what the House does and what it fails to do”*.

Aqui, onde se theoriza em tom de conclusões magnas que se a maioria deixa entrada á minoria nas Comissões Parlamentares, é meramente por generosidade e mercê, de modo que, seja qual fôr a razão, a que se vir condemnada, não resta á segunda senão agradecer á primeira a sua magnanimidade, esta negação radical do direito das minorias parlamentares, esta desabalada proclamação do absolutismo das maiorias foge a correr das consequencias immediatas da sua these.

A primeira dellas é que a maioria se deve mostrar habilitada a viver de si, por si e sobre si mesma, sem contribuição nenhuma da minoria. Desvanecer-se uma maioria intolerante e despotica de arregimentar cento e cincoenta suffragios numa Assembléa de duzentos e doze, ao mesmo tempo que não consegue reunir o *quorum* de cento e sete, para a Camara abrir os seus trabalhos, e desesperar-se contra a minoria, porque não a soccorre, porque lhe não vale, porque a não excede em assiduidade, é um phenomeno essencialmente brasileiro, destes bons tempos da lei do capricho, da soberba e do absurdo.

O mais recente dos constitucionalistas americanos, depois de mostrar os recursos, graças aos quaes a maioria, ali, na Camara biennal, domina o andamento dos projectos, a discussão e adopção das medidas alvitradas, o serviço das Comissões, nos premune contra o erro de cuidarmos “que o partido em minoria não disponha de poder, para influir

com efficacia no curso do processo legislativo”. Essa idéa, diz elle, “não seria, em rigor, exacta. Exercendo certas facultades *constitucionaes*, a minoria póde obstar ao movimento dos negocios parlamentares, e contribuir, em larga escala, para forçar a maioria a seguir certo e determinado rumo nos seus actos”.

O autor indica em seguida esses meios de acção constitucional, quasi todos em uso entre nós, que os costumes americanos facultam á resistencia da opposição contra os excessos de prepotencia da maioria, accentuando particularmente a consagração parlamentar deste remedio heroico:

“Mais de uma vez o chefe do partido em minoria tem lançado o repto aos chefes da maioria, avisando-os francamente de que, a não abraçarem estes certas resoluções, a minoria lançará mão de todos os seus direitos regimentaes, para obstruir os trabalhos da Casa: *for the purpose of obstructing business*” (BEARD: *Amer. Govern. and Polit.*, p. 289).

Dessa tactica se têm utilizado ali as minorias, para assegurar a passagem a medidas legislativas *de character ordinario*, como aconteceu, em 1908, com as reclamadas para estabelecer a responsabilidade civil dos patrões, a publicidade obrigatoria das despesas eleitoraes e a isenção tributaria do papel de impressão.

Que não teriam feito, pois, essas minorias, se, em vez de reformas na legislação fiscal, eleitoral e industrial, se tratasse de acudir á Constituição, ameaçada pelo Governo de feridas mortaes, como aqui nos succedeu o anno passado, quando o comparecimento da minoria civilista á Camara dos Deputados era o meio de abrir estrada livre á conspiração do Cattete contra a autonomia dos Estados, no caso do Rio de Janeiro, a autonomia municipal, no do Conselho desta cidade, e a autonomia da Justiça, no do respeito ás decisões do Supremo Tribunal Federal?

Essas attitudes impõem-se ás minorias offendidas nesses direitos inviolaveis, quando, nas situações de força e oppressão, arbitrio e dictadura, os direitos da opposição representam a legalidade constitucional e a salvação da liberdade.

De modo que, quanto mais se aprofunda esta questão, posta num plano tão rasteiro pela chicana, mais nos convenceremos que o melhor interesse das maiorias está em considerar sagrada a garantia desse correctivo ás vertigens do poder nas mãos do numero armado. (*O Direito da Minoria e o Interesse da Maioria. Diario de Noticias, de 29 de Maio de 1911*).

#### COMPETENCIA DO SENADO PARA INICIAR DISCUSSÃO SOBRE TRATADOS

A seu ver não póde haver argumentação alguma que venha provar que o Senado não póde iniciar discussão sobre tratados feitos pelo Governo.

Se não se engana, a combinação do art. 36 com o 37 e o 29 não podem dar lugar a controversia.

(*Lê os arts. 36 e 29*).

Salvas estas excepções, póde ser iniciada aqui qualquer discussão, porque o art. 37 diz (*lê*):

“O projecto de lei adoptado em uma das Camaras será admittido á outra; e esta se o approvar, envial-o-á ao Poder Executivo, que, acquiescendo, a sancionará e promulgará”.

Em presença da disposição deste artigo é claro que qualquer das duas Camaras do Congresso póde iniciar a discussão sobre qualquer tratado.

#### TRATADOS E LEIS: DIFFERENÇA

Ha uma differença entre tratados e leis.

Sobre leis o Congresso delibera e o Poder Executivo sanciona, quanto porém aos tratados, o Poder Executivo delibera e o legislador é quem sanciona.

Ha, portanto, pela Constituição, uma grande differença entre leis e tratados.

Mas, admitta-se que os projectos contemplados no art. 29, não são projectos de lei.

Supponha-se que sejam de outra qualquer especie que se não define e que o legislador abrange-os vagamente nessa qualificação. Pergunta: que é que autoriza a amalgamar sob essa designação os tratados? Não conhece em parte nenhuma do mundo, e desafia que lhe apontem um texto legislativo, uma clausula constitucional, um commentario juridico, no qual alguma phrase, alguma palavra, alguma associação de idéas possa estabelecer essa equivalencia entre leis e tratados, entre tratados e projectos de lei.

Em um tratado subscripto pelo chefe de uma nação e ainda não approved pelos seus legisladores, ha elementos juridicos muitos sérios que o elevam acima da condição de um projecto de lei.

O sr. AMARO CAVALCANTI — Já ha deliberação de um poder publico dentro da sua esphera e um projecto de lei é mero projecto.

O sr. RUY BARBOSA — Sim, senhor; em relação á autoridade que o concluiu o tratado já subscripto, bem que ainda não approved, representa uma deliberação completa do poder publico, exercida na esphera de sua autoridade; em relação aos direitos das gentes, é uma convenção não condicional, sujeita apenas a uma clausula complementar. Estes dois caracteres estabelecem um abysmo entre a idéa de tratado e a de projecto de lei. Assim, se a simples circumstancia de aguardarem a sancção de outro poder para adquirirem força executoria imprime aos tratados, ainda não approvedas pelo Congresso, o character de projectos de lei, neste caso e pela mesma razão o Senado ha de considerar tambem como projectos as deliberações das duas Casas do Congresso dependentes da sancção do Poder Executivo. Mas tal equiparação nunca se estabeleceu, pois estas deliberações, justamente porque são consummadas dentro do circulo constitucional, já não são projectos. Por consequencia é falso o ponto de partida em que se fundam os sustentadores da iniciativa privativa da Camara dos Deputados das discussões dos tratados.

Não se alongará em outras considerações, já desenvolvi-

das com proficiencia por aquelles que antes do orador têm discutido esta questão. Não se demorará em buscar no elemento historico a confirmação do parecer do Senado, em mostrar que esse elemento não fornece dado de especie alguma em apoio da opinião contraria á que acaba de sustentar.

Todos conhecem que a Constituição de 24 de Fevereiro procurou acompanhar com approximidade possivel a organização americana; foi mesmo arguida de excessiva subserviencia ás suas disposições. Ninguem ignora o papel que, em relação aos tratados, representa a Camara dos Senadores nos Estados Unidos.

Por motivos que não quero indagar, não se quiz, entretanto, attribuir ao Senado a mesma competencia exclusiva na approvação desses actos internacionaes; mas tambem é certo não se provar pela discussão havida no Congresso Constituinte, ou por qualquer outra deliberação anterior ou posterior de poder competente, que se tivesse pretendido passar desse extremo opposto, isto é, que, tirando ao Senado a competencia privativa assegurada á mesma Camara na Constituição dos Estados Unidos, a Constituição o quizesse reduzir a respeito desta função a um papel de segunda classe.

Evidentemente o pensamento de legislador foi irmanar as duas Camaras, dando a ambas autoridade para começar o exame desta questão. Nem os principios de hermeneutica, nem os de direito commum e constitucional, permitem que o Senado resolva esta questão de outro modo.

De facto, a regra geral é a competencia das duas Camaras na discussão dos actos que dependem da sua autoridade.

E' a regra commum, e na duvida, quando duvida houvesse, querem as boas normas de interpretação que se resolva a questão pela regra commum, e não pela clausula excepcional.

Todas essas considerações o confirmam cada vez mais na persuasão de que qualquer das duas Camaras póde encetar a discussão dos tratados. Todavia, por isso mesmo que reconhece que á Camara dos Deputados, ou ao Senado, póde

tocar o começo do exame neste assumpto, nenhum motivo tem, para fazer questão de que a discussão do tratado das Missões comece pelo Senado.

O Senado mantém e deve manter o principio do seu direito; mas no uso delle, uma vez que simultaneamente as duas Casas do Congresso pretendem conhecer do assumpto, parece-lhe não haver inconveniente algum em dar esta Casa um exemplo de cordialidade e sympathy para com a outra, manifestando sua indifferença a que o debate se encete aqui ou na Camara dos Deputados. Por conseguinte, manda á mesa a sua

## Indicação

“O Senado não faz questão de que o exame sobre o tratado das Missões seja iniciado nesta casa.

Pelo contrario, limitando-se a manter o principio do seu direito perante a disposição constitucional, que, não reservando expressamente a iniciativa, nestas questões, á Camara dos Deputados, deixa-a indifferentemente a qualquer das duas Casas do Congresso, verá com satisfação apresentar-se immediatamente á outra Camara o tratado das Missões, a cujo respeito o unico interesse e o unico desejo do Senado estão em ver esclarecido quanto antes o paiz e resolvido o melindroso litigio internacional.

Sala das sessões, 25 de Junho de 1891. — *Ruy Barbosa* (Discurso no Senado, a 25 de Junho de 1891. *Annaes do Senado Federal*, Sessões de 5 de Junho a 15 de Julho de 1891. V. I, Rio, 1891, ps. 119-121).

### VETO APÓS O DECENNIO CONSTITUCIONAL

O art. 37 da Constituição limita a dez dias o exercicio da sanção das leis pelo Chefe do Estado. Não obstante, se não

nos enganamos, a chronica da legalidade registra o caso de um veto a uma resolução do Congresso, concernente a assumptos de ensino, após o decurso do decennio constitucional. (*Inventario da Legalidade. Jornal do Brasil*, de 17 de Julho de 1893).

# INDICE

	Pag.
Artigo 16 . . . . .	7
Só o Congresso legisla . . . . .	7
Dualidade do Poder Legislativo nos Estados . . . . .	10
Assiduidade Parlamentar . . . . .	11
Artigo 17 . . . . .	19
Duração da Legislatura . . . . .	19
Quando começa e quando acaba a Legislatura . . . . .	23
A Primeira Sessão do anno . . . . .	26
Artigo 18 . . . . .	27
Publicidade das Sessões do Congresso . . . . .	27
O Regimento é a Lei da Legislatura . . . . .	32
Policia Interna das Camaras . . . . .	35
Organisação das Secretarias das Camaras . . . . .	36
Artigo 19 . . . . .	39
Privilegio Parlamentar . . . . .	39
Immuniidades Parlamentares . . . . .	43
Artigo 20 . . . . .	51
As Immuniidades Parlamentares nos Delictos militares . . . . .	51
Crime civil e Crime militar. A questão do fôro . . . . .	54
Artigo 21 . . . . .	61
Artigo 22 . . . . .	61
O Subsidio Parlamentar . . . . .	61
Só a União compete subsidiar o Congresso . . . . .	66
O Subsidio nas Prorogações . . . . .	69
Artigo 23 . . . . .	75
Antecipação das Garantias da Independencia do Congres- sista ao Começo da Legislatura . . . . .	75
Contractos entre Candidatos ao Congresso e o Poder Exe- cutivo . . . . .	76
Commissões militares . . . . .	78

	Pag.
Artigo 24 . . . . .	85
Inelegibilidade em virtude de Isenção, Reducção de Direitos, Impostos ou Taxas Federaes . . . . .	85
As Liberalidades indicadas na Proibição Constitucional não comprehendem as operações de caracter Commercial. . . . .	88
Artigo 25 . . . . .	89
Delimitação de Esferas dos Estados e da União . . . . .	89
Artigo 26 . . . . .	93
Regras de Elegibilidade . . . . .	93
Diferença de Requisitos para Elegibilidade ao Congresso e á Presidencia da Republica . . . . .	97
Escala de Progressão Ascendente . . . . .	99
Origem Historica do artigo 26 . . . . .	101
Posse de um Direito. Exercicio do Direito de Eleitor . . . . .	105
Inversão do Senso Commum . . . . .	106
Artigo 27 . . . . .	111
Inelegibilidade ao Congresso nacional . . . . .	111
DA CAMARA DOS DEPUTADOS . . . . .	115
Artigo 28 . . . . .	117
Suffragio Directo . . . . .	117
O voto indirecto, Causa de Corrupção Eleitoral . . . . .	118
Representação da minoria . . . . .	121
Artigo 29 . . . . .	123
Tanto a Camara como o Senado podem iniciar o debate sobre Tratados com Paizes Estrangeiros . . . . .	123
E' lei de imposto uma lei de Emissão Deslastreada e Inconvertivel . . . . .	125
DO SENADO . . . . .	127
Artigo 30 . . . . .	129
Artigo 31 . . . . .	129
Systema bicameral. O Senado . . . . .	129
O Senado no Regimen Federativo . . . . .	138
Artigo 32 . . . . .	141
O Vice-Presidente da Republica: Sua situação no Senado . . . . .	141
Artigo 33 . . . . .	151
O Impeachment. O Problema Politico . . . . .	151
Funcionarios Civis. Quid? . . . . .	155
Prioridade Legal do Impeachment . . . . .	162
Quando começa a Acção da Justiça Commum . . . . .	172

	Pag.
DAS ATTRIBUIÇÕES DO CONGRESSO . . . . .	175
Artigo 34 — 1.º . . . . .	177
O orçamento . . . . .	177
Orçamentos Rabilongos . . . . .	182
Influencia do Senado Americano na Elaboração dos Orçamentos . . . . .	188
Elaborar o Orçamento é a principal função da Legislatura.	192
Artigo 34 — 2.º . . . . .	193
O Congresso não pôde autorizar Emprestimos em relação às Municipalidades e aos Estados . . . . .	193
Artigo 34 — 3.º . . . . .	197
O Governo, para obter moratoria, precisa de autorização do Congresso . . . . .	197
As moratorias de Prudente de Moraes e Campos Salles . . . . .	202
A moratoria de Hermes da Fonseca . . . . .	202
Artigo 34 — 4.º e 5.º . . . . .	207
Confronto entre o Texto Constitucional Americano e Brasileiro . . . . .	207
Privativamente quer dizer — exclusivamente . . . . .	209
Nos Assumptos Nacionaes é exclusiva a Competencia do Congresso . . . . .	211
Autoridade Concurrente da União e dos Estados . . . . .	212
O Trafico entre os Estados . . . . .	213
Poder de regular o Commercio: Suas Condições . . . . .	213
Determinação dos Assumptos de Character Nacional . . . . .	215
Os Estados não pôdem estorvar o Commercio Interestadual.	217
O Commercio Interestadual não pode ser taxado . . . . .	218
O poder de policia não pode attingir o Commercio entre os Estados . . . . .	220
O Commercio Interestadual e o Commercio Estrangeiro . . . . .	223
Uniformidade dos Impostos Federaes em toda a União . . . . .	225
O Poder Legislativo e os Conflictos Economicos entre os Estados. . . . .	227
Artigo 34 — 6.º . . . . .	229
A Lição dos Arestos Americanos . . . . .	229
A Lagôa dos Patos em face da Constituição . . . . .	230
Artigo 34 — 7.º . . . . .	233
A Cuhagem da Moeda é uma das prerogativas da Soberania	233
O que se entende por Moeda Nacional . . . . .	234

	Pag.
A moeda metallica só deve ser cunhada no territorio nacional. . . . .	235
Mas o papel moeda pode ser impresso no estrangeiro . . .	236
Impossibilidade de fiscalizar no estrangeiro a cunhagem da moeda. . . . .	237
Poder Liberatorio da Prata no Brasil . . . . .	239
Artigo 34 — 8.º . . . . .	241
Importancia do Poder de legislar sobre a Emissão . . . .	241
Artigo 34 — 9.º e 10.º . . . . .	243
Correlação de textos Constitucionaes . . . . .	243
Subdivisão, incorporação, desmembramento, envolvem alteração de Limites . . . . .	244
A alteração de Limites é, pela sua natureza, da competencia Legislativa. . . . .	245
Inarbitralidade das questões de Limites entre os Estados. .	246
Artigo 34 — 11.º . . . . .	249
Sentido da expressão — “Tiver lugar” . . . . .	249
Exemplo Americano . . . . .	251
Não pode haver o arbitramento, depois da Guerra declarada. .	254
Artigo 34 — 12.º. . . . .	257
Extravagancia Constitucional . . . . .	257
Artigo 34 — 13.º - 14.º - 15.º - 16.º . . . . .	261
A Constituição e a fronteira fiscal . . . . .	261
O Contrabando e a Repressão local . . . . .	263
Artigo 34 — 17.º - 18.º . . . . .	269
Organisações Militares Inconstitucionaes . . . . .	269
Programma de Reconstituição Militar . . . . .	270
Artigo 34 — 19.º - 20.º . . . . .	275
A Guarda Nacional . . . . .	275
A Constituição adulterada. Episodio da Constituinte . . . .	281
Artigo 34 — 21.º . . . . .	291
Estado de Sitio: Qual o objecto da Competencia privativa do Congresso . . . . .	291
Emergencia de Aggressão por forças Estrangeiras . . . . .	304
Falsa Igualdade . . . . .	308
A Exegese do Sitio . . . . .	316
Lições da Historia Politica nacional . . . . .	322
Antigas opiniões . . . . .	334
Commoção Intestina . . . . .	344

	Pag.
O Estado de Sitio é medida repressiva, e não preventiva.	348
As Condições da Decretação do Estado de Sitio . . . . .	356
O Sitio e a Liberdade de Imprensa . . . . .	365
Conquistas Liberaes . . . . .	369
A Moral do Estado de Sitio . . . . .	373
Uma Instituição funesta . . . . .	383
O Sitio e as Immunidades Parlamentares . . . . .	388
Reforma do N. 22.º do Art. 34.º . . . . .	393
<b>Artigo 34 — n.º 22 . . . . .</b>	<b>395</b>
Competencia do Congresso para reformar a Legislação Elei- toral do Paiz . . . . .	395
<b>Artigo 34 — n.º 23 . . . . .</b>	<b>399</b>
Contraposição entre leis federaes e leis do Estado . . . . .	399
Unificação do Direito formal e da Magistratura. . . . .	401
Competencia do Congresso para legislar sobre Direito Processual da Justiça Militar . . . . .	404
Só o Congresso pôde decretar feriados nacionaes . . . . .	408
Data em que as Leis começam a ser obrigatorias . . . . .	415
Ponto de revisão . . . . .	436
<b>Artigo 34 — 24.º e 25.º . . . . .</b>	<b>437</b>
Empregos instituidos pelo Executivo . . . . .	437
<b>Artigo 34 — 26.º . . . . .</b>	<b>439</b>
<b>Artigo 34 — 27.º . . . . .</b>	<b>441</b>
Caracteristicos da Amnistia . . . . .	441
Synthese Historica da Amnistia . . . . .	442
A Amnistia no Brasil . . . . .	455
Significado Juridico da Amnistia . . . . .	458
Amnistias restrictivas, mas depois de Sentença . . . . .	459
Quando se dá Amnistia . . . . .	462
Distincção entre Amnistia e Perdão . . . . .	462
<b>Artigo 34 — 28.º - 29.º - 30.º . . . . .</b>	<b>463</b>
De Washington ao Rio . . . . .	463
Os Estrangeiros, eleitores municipaes . . . . .	468
<b>Artigo 34 — 31.º . . . . .</b>	<b>469</b>
Competencia do Congresso para a Construcção de Arsenaes	469
<b>Artigo 34 — 32.º - 33.º - 34.º . . . . .</b>	<b>475</b>
Poderes Implicitos da Constituição . . . . .	475
As Constituições se completam em leis Organicas . . . . .	477

---

	<b>Pag.</b>
<b>Artigo 35 — 1.º - 2.º - 3.º - 4.º . . . . .</b>	<b>497</b>
<b>Incoherencia da Constituição . . . . .</b>	<b>497</b>
<b>Plano de Immigração . . . . .</b>	<b>499</b>
<b>Reforma do Ensino Nacional pelo Executivo . . . . .</b>	<b>502</b>
<b>Artigo 36 ao Artigo 40. . . . .</b>	<b>505</b>
<b>Direito da Minoria á Representação nas Commissões Par-</b>	
<b>lamentares . . . . .</b>	<b>508</b>
<b>Vantagens do trato pessoal da opposição com os seus ad-</b>	
<b>versarios parlamentares . . . . .</b>	<b>514</b>
<b>Competencia do Senado para iniciar discussão sobre tratados</b>	<b>518</b>
<b>Veto após o decennio constitucional . . . . .</b>	<b>521</b>